

การวางแผนภาพรวม เพื่อพัฒนาระบบและเมือง

**Comprehensive Planning for
Regional and Urban Development**

ดร.วิทยา เรืองฤทธิ์

การวางแผนภาพรวม เพื่อพัฒนาภาคและเมือง

Comprehensive Planning for
Regional and Urban Development

ดร.วิทยา เรืองฤทธิ์

ชื่อหนังสือ:

การวางแผนภาพรวมเพื่อพัฒนาภาคและเมือง

Comprehensive Planning for Regional and Urban Development

จัดทำโดย: ดร.วิทยา เรืองฤทธิ์

ราคา 350 บาท

จำนวน 351 หน้า

พิมพ์ครั้งที่ 1 : มกราคม พ.ศ. 2569

ISBN (e-Book): 978-616-630-505-0



คำนำ

ยอมรับตามตรงว่า ถ้าเล่าให้ใครฟังว่าผมใช้เวลาหลายปีเขียนหนังสือเกี่ยวกับ "การวางแผนภาพรวมเพื่อพัฒนาภาคและเมือง" คนส่วนใหญ่มักจะแสดงสีหน้าสุภาพพยกหน้าเอาใจใส่ ก่อนจะรีบหาข้ออ้างหนีไปคุยกับคนอื่น บางทีอาจเพราะคำว่า "การวางแผนภาพรวม" ฟังดูหนักหน่วง จริงจัง น่าเบื่อ และคล้ายกับเอกสารราชการที่ต้องลงลายเซ็นผ่านสิบแปดหน่วยงาน แต่ผมขอบอกว่า ถ้าคุณเคยสงสัยว่าทำไมเมืองที่เราอาศัยอยู่ถึงมีหน้าตาแบบนี้ ทำไมบางที่เราต้องนั่งรถติดสองชั่วโมงเพื่อไปทำงานที่ห่างแค่ 15 กิโลเมตร ทำไมสวนสาธารณะถึงหายไปแล้วกลายเป็นคอนโดสูงตระหง่าน หรือทำไมบางพื้นที่พัฒนาจนเจริญล้นฟ้า ขณะที่อีกฝั่งถนนยังดูเหมือนติดอยู่ในยุคก่อนประวัติศาสตร์ คำตอบก็อยู่ที่การวางแผน หรือการไม่วางแผนนั่นเอง

ผมยังจำได้ว่า ครั้งหนึ่งเคยไปประชุมโครงการพัฒนาพื้นที่แห่งหนึ่ง ในห้องประชุมมีแผนที่สีสดใส โมเดลสามมิติของเมืองอนาคตที่ดูล้ำสมัยจนน่าจะมีรถบินได้ สไลด์ฟรีเทคชันเป็นร้อยหน้าพร้อมตัวเลขและกราฟมากมาย ทุกคนในห้องประชุมแอร์เย็นฉ่ำต่างก็พยักหน้ารับรู้กันอย่างตื่นตาตื่นใจ แต่พอออกไปคุยกับชาวบ้านที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการ กลับพบว่าส่วนใหญ่ไม่เคยได้ยินแผนนี้มาก่อนเลย แถมยังไม่มีใครมาถามความคิดเห็นพวกเขาสักครั้ง โครงการที่ดูสมบูรณ์แบบบนกระดาษกลับไม่ได้คิดถึงคนที่อยู่ในพื้นที่จริงๆ เลย เหมือนกับการออกแบบเสื้อผ้าสวยๆ โดยไม่เคยถามเจ้าของร่างว่าใส่สบายหรือเปล่า ชอบหรือเปล่า หรือแม้แต่ใส่ได้หรือเปล่า

นั่นทำให้ผมเริ่มตั้งคำถามว่า ทำไมแผนพัฒนาดีๆ บนกระดาษถึงมักจะพังพินาศเมื่อลงสู่สนามจริง บางครั้งไม่ใช่เพราะแผนไม่ดี ไม่ใช่เพราะขาดเงิน ไม่ใช่เพราะไม่มีเทคโนโลยี แต่เพราะคนที่วางแผนมองแค่มิติเดียว คิดแต่เรื่องเศรษฐกิจจนลืมไปว่าคนในพื้นที่มีวิถีชีวิต มีวัฒนธรรม มีความกังวลเรื่องสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญ—มีความรู้สึก

เมื่อคนทั่วไปได้ยินคำว่า "ผังเมืองรวม" (comprehensive urban plan) มักจะนึกถึงแผนที่สีสดใสที่แบ่งพื้นที่เป็นโซนต่างๆ (ยังไม่ขอวิพากษ์เรื่องผังเมืองรวมที่ถูกลดทอนความสำคัญกลายเป็นผังสี ๓ พื้นที่นี้) สีเหลืองคือที่อยู่อาศัย สีแดงคือพาณิชยกรรม สีม่วงคือโรงงานอุตสาหกรรม สีเขียวคือสวนสาธารณะและพื้นที่เกษตร มั่นใจเป็นระเบียบ สะอาดตา และให้ความรู้สึกราวกับทุกอย่างอยู่ในการควบคุม เหมือนกับเล่นเกม SimCity ที่คุณสามารถคลิกสร้างโรงพยาบาลตรงนี้ สร้างสนามบินตรงนั้น แล้วเมืองก็จะเจริญขึ้นตามแผนที่วางไว้

แต่ความจริงของเมืองและภูมิภาคไม่ง่ายขนาดนั้น การที่คุณระบายสีเขียวบนแผนที่แล้วเขียนว่า "พื้นที่สีเขียว" ไม่ได้หมายความว่าต้นไม้จะงอกขึ้นมาจริงๆ หรือการกำหนดว่า "นี่คือโซนนวัตกรรม" ก็ไม่ได้รับประกันว่าจะมีบริษัทสตาร์ทอัพหรือนักวิทยาศาสตร์มาตั้งรกรากให้ ในยุค COVID-19 เราได้เห็นชัดเจนว่า แผนที่ดูสมบูรณ์แบบสามารถพังทลายได้ในชั่วข้ามคืน พื้นที่ท่องเที่ยวที่เคยคึกคักกลายเป็นเมืองร้าง โรงงานที่วางแผนไว้ดี ๆ ต้องปิดตัวลงเพราะห่วงโซ่อุปทานขาด และคนที่ควรอยู่ในเมืองกลับต้องกลับไปอยู่ชนบทเพราะไม่มีงานทำ

นี่คือเหตุผลที่ผมใช้คำว่า "การวางแผนภาพรวมเพื่อพัฒนาภาคและเมือง" (Comprehensive Planning for Regional and Urban Development) แทนที่จะใช้แค่ "ผังเมืองรวม" เพราะมันกว้างและลึกกว่า มันไม่ได้หมายถึงแค่การวาดแผนที่และระบายสี แต่หมายถึง กระบวนการคิดที่มองทั้งระบบ เห็นความเชื่อมโยงของมิติต่างๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และการเมืองการปกครอง เห็นความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่น ภูมิภาค ประเทศ และโลก คิดทั้งระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาว และเตรียมรับมือความไม่แน่นอน และที่สำคัญที่สุด — เปิดพื้นที่ให้ผู้คนที่อาศัยในพื้นที่มาร่วมกำหนดอนาคตของตนเอง ไม่ใช่ให้นักวิชาการหรือนักการเมืองสักไม่กี่คนตัดสินใจแทน

ถ้าจะเปรียบ ผังเมืองรวมคือแบบบ้านที่สถาปนิกวาดไว้ ส่วนการวางแผนภาพรวมคือกระบวนการที่เจ้าของบ้าน สถาปนิก วิศวกร ช่างก่อสร้าง และเพื่อนบ้านข้างๆ นั่งคุยกันว่าจะสร้างบ้านอย่างไร ให้มันไม่เพียงสวยและแข็งแรง แต่ยังอยู่สบาย เข้ากับสภาพอากาศ ไม่รบกวนเพื่อนบ้าน และปรับเปลี่ยนได้เมื่อครอบครัวขยายตัว

เมื่อตัดสินใจเขียนหนังสือเกี่ยวกับการวางแผนภาพรวม คำถามแรกที่ผมต้องตอบตัวเองคือ จะใช้กรณีศึกษาอะไร ตอนแรกนึกจะใช้ตัวอย่างต่างประเทศที่ "สำเร็จ" อย่างสิงคโปร์ ไต้หวัน หรือโคเปนเฮเกน ซึ่งมักจะถูกยกเป็นต้นแบบเมืองที่วางแผนดี มีระบบขนส่งสาธารณะเจ๋ง พื้นที่สีเขียวเพียบ และประชาชนมีคุณภาพชีวิตดี แต่แล้วผมก็นึกได้ว่า ตัวอย่างที่สมบูรณ์แบบมักจะไม่ได้สอนอะไรเราเท่ากับตัวอย่างที่ผิดพลาด สะดุด และต้องปรับตัว

นอกจากนั้น กรณีศึกษาจากต่างประเทศมักจะมีบริบทที่แตกต่างจากไทยมาก ทั้งเรื่องระบบการเมือง วัฒนธรรมการทำงาน ขนาดของเมือง และทรัพยากรที่มี การอ่านว่าสิงคโปร์สำเร็จอย่างไรแล้วคิดว่าเอามาใช้ในไทยได้เหมือนกันก็เหมือนกับดูสูตรอาหารฝรั่งเศสแล้วคิดว่าจะทำได้ง่ายๆ โดยลืมไปว่าเราไม่มีเนยดีๆ ไม่มีเตาอบที่ควบคุมอุณหภูมิได้แม่นยำ และที่สำคัญ — คนไทยอาจไม่ชอบกินอาหารฝรั่งเศสทุกวันก็ได้

ผมจึงเลือก โครงการระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) มาเป็นกรณีศึกษาหลัก ไม่ใช่เพราะมันสมบูรณ์แบบ ตรงกันข้าม—ผมเลือกเพราะมันยังไม่สมบูรณ์ มันกำลังเดินทาง กำลังปรับตัว กำลังเจอปัญหา และกำลังเรียนรู้ มันสะท้อนทั้งความหวัง ความท้าทาย ความซับซ้อน และความเป็นจริงของการวางแผนในบริบทไทยได้อย่างชัดเจน

EEC พยายามสร้างสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการดูแลสิ่งแวดล้อม ตามแนวคิด Triple Bottom Line ที่เป็นหัวใจของการวางแผนยุคใหม่ โครงการมีเป้าหมายใหญ่—ยกระดับ GDP per capita ให้ถึง 20,000 ดอลลาร์สหรัฐ พัฒนาอุตสาหกรรมไฮเทค สร้างโครงสร้างพื้นฐานระดับโลก และเชื่อมต่อกับเครือข่ายภูมิภาคอย่าง GMS, ASEAN และ Belt and Road Initiative แต่ในขณะเดียวกัน โครงการก็เจอปัญหามากมาย COVID-19 ทำให้ต้องปรับแผนหลายครั้ง ความเหลื่อมล้ำที่สูงขึ้นในบางพื้นที่ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โครงการขนาดใหญ่ที่ล่าช้า และคำถามจากชุมชนท้องถิ่นว่า "การพัฒนานี้เป็นของใคร เพื่อใคร"

นี่คือบทเรียนที่มีค่าที่สุด EEC ไม่ได้สอนเราว่า "ทำอย่างนี้แล้วจะสำเร็จแน่นอน" แต่สอนเราว่า "เมื่อคุณพยายามวางแผนภาพรวมในโลกจริง คุณจะต้องเจออะไรบ้าง จะต้องปรับตัวอย่างไร และจะเรียนรู้จากความผิดพลาดได้อย่างไร" การศึกษา EEC ในหนังสือนี้จึงไม่ใช่การยกย่องสรรเสริญ แต่เป็นการ "ชำแหละ" ให้เห็นทั้งกล้ามเนื้อและกระดูก เพื่อให้เข้าใจว่าร่างกายทำงานอย่างไร มีจุดแข็งจุดอ่อนตรงไหน และควรดูแลสุขภาพอย่างไรให้แข็งแรงขึ้น

ตลอดหลายปีที่ผ่านมาและศึกษาเรื่องการวางแผน ผมสังเกตเห็นว่ามี "ช่องว่าง" หลายช่องที่ทำให้การวางแผนในไทยไม่ได้ผลเท่าที่ควร ช่องว่างเหล่านี้ไม่ใช่เพราะขาดทฤษฎี ขาดเทคโนโลยี หรือขาดคนเก่ง แต่เพราะ ขาดการเชื่อมต่อ ระหว่างกลุ่มคนที่ควรจะต้องคุยกัน

หนังสือเล่มนี้จึงถูกเขียนขึ้นด้วยความหวังที่จะสร้าง สามสะพาน เพื่อเชื่อมช่องว่างเหล่านั้น

สะพานที่หนึ่ง: เชื่อมทฤษฎีกับการปฏิบัติ ผมเคยเจอนักวิชาการที่พูดทฤษฎีได้สวยงามราวกับบทกวี แต่เมื่อถามว่า "แล้วในสนามจริงมันจะใช้ได้ไหม" ก็ตอบไม่ได้ ในทางกลับกัน ผมก็เคยเจอนักปฏิบัติที่ทำงานหนักมาก แต่ทำไปโดยไม่รู้ว่าตัวเองกำลังใช้หลักการอะไร ทำให้ไม่ได้ผล หรือไม่ได้ผล และจะปรับปรุงอย่างไรให้ดีขึ้น ช่องว่างระหว่างทฤษฎีกับการปฏิบัตินี้ทำให้เกิดความเข้าใจผิดสองทาง นักวิชาการมองว่านักปฏิบัติ "ไม่มีหลักการ" ส่วนนักปฏิบัติมองว่านักวิชาการ "ไม่รู้จริง"

ผมอยากให้หนังสือเล่มนี้เป็นสะพานเชื่อมสองฝั่ง อยากให้ผู้อ่านเข้าใจทฤษฎีและหลักการของการวางแผนภาพรวม พร้อมกับมองเห็นว่ามันถูกใช้ในโลกจริงอย่างไร เจอข้อจำกัดอะไร ต้อง

ปรับตัวยังไง และได้ผลลัพธ์อย่างไร เมื่อทฤษฎีกับการปฏิบัติคุยกันได้ ทั้งสองฝ่ายจะแข็งแกร่งขึ้น

สะพานที่สอง: เชื่อมนักวิชาการกับผู้ปฏิบัติงาน นี่คือนโยบายที่ขยายความจากสะพานแรก ผมอยากให้นักวิชาการเห็นว่า การวางแผนในสนามจริงไม่ได้ง่ายอย่างที่คิด มันต้องเผชิญกับการเมือง ความขัดแย้งผลประโยชน์ ข้อจำกัดงบประมาณ ความล่าช้าของระบบราชการ และบางครั้งก็ต้องเจอคนที่ไม่อยากให้เกิดความสำเร็จ ทฤษฎีที่ดูสวยงามบนกระดาษอาจต้องถูกปรับ บิดงอ หรือแม้กระทั่งทิ้งไปเมื่อเจอความเป็นจริง และนั่นไม่ได้หมายความว่าทฤษฎีไร้ประโยชน์ แต่หมายความว่า ทฤษฎีต้องยืดหยุ่นพอที่จะใช้งานได้จริง

ในทางกลับกัน ผมอยากให้ผู้ปฏิบัติงานเห็นว่า ทฤษฎีและกรอบคิดไม่ได้เป็นแค่เรื่องวิชาการที่ห่างไกลตัว มันช่วยให้คิดเป็นระบบ มองเห็นความเชื่อมโยง คาดการณ์ผลกระทบ และหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดที่คนอื่นเคยทำมาแล้ว เครื่องมืออย่าง SWOT Analysis, Gap Analysis หรือ Balanced Scorecard ไม่ได้เป็นแค่ "แบบฟอร์มที่ต้องกรอกเพื่อส่งหัวหน้า" แต่เป็นเครื่องมือคิดที่ช่วยให้เราทำงานได้ดีขึ้นจริงๆ ถ้ารู้วิธีใช้

สะพานที่สาม: เชื่อมผู้วางแผนกับประชาชน นี่คือนโยบายที่สำคัญที่สุดสำหรับผม และก็เป็นสะพานที่ขาดหายไปบ่อยที่สุดในโครงการพัฒนาต่างๆ คนธรรมดา มักจะคิดว่า "การวางแผน" เป็นเรื่องของคนบนโต๊ะประชุม เป็นเรื่องของนักวิชาการ ข้าราชการ หรือนักการเมือง ตัวเองไม่มีสิทธิ์แสดงความคิดเห็น ไม่มีความรู้พอที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม และถึงจะพูดออกไปก็ไม่มีใครฟัง

แต่ความจริงคือ คนที่รู้จักพื้นที่ดีที่สุดคือคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นั้น คุณอาจไม่รู้จักทฤษฎี urban sprawl หรือ transit-oriented development แต่คุณรู้ว่าถนนสายไหนมักจะน้ำท่วมหน้าฝน ตลาดแห่งไหนเป็นศูนย์กลางของชุมชน และการสร้างห้างใหม่ตรงหัวมุนนั้นจะทำให้การจราจรแย่งแย่งๆ ความรู้แบบนี้มีค่ามากกว่าข้อมูลจากดาวเทียมหรือแบบจำลองคอมพิวเตอร์เสียอีก

ผมอยากให้หนังสือเล่มนี้ช่วยให้คนธรรมดาเข้าใจว่า การวางแผนคืออะไร มันทำงานอย่างไร และคุณสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างไร การมีส่วนร่วมไม่ได้หมายความว่าต้องเป็นนักวางแผนมืออาชีพหรือมีปริญญาเอก แค่คุณรู้ว่าจะตั้งคำถามอะไร ควรไปหาข้อมูลจากที่ไหน และจะแสดงความคิดเห็นอย่างไรให้น้ำหนัก ก็เพียงพอแล้วที่จะเปลี่ยนแปลงอนาคตของพื้นที่ที่คุณรักได้

ตรงนี้ผมอยากพูดตามตรงว่า หนังสือเล่มนี้พยายามเขียนให้หลากหลายกลุ่มอ่านได้ แต่ก็ไม่สามารถเขียนให้ทุกคนชอบได้ทั้งหมด ลองดูกันว่าคุณอยู่ในกลุ่มไหน:

ถ้าคุณเป็นนักศึกษาที่กำลังศึกษาด้านการวางผังเมือง การวางแผนภาคและเมือง หรือสาขาที่เกี่ยวข้อง หนังสือเล่มนี้จะช่วยให้คุณเห็นภาพรวมของการวางแผนภาพรวม ทั้งทฤษฎี กรอบคิด เครื่องมือ และตัวอย่างจริงที่จับต้องได้จากกรณี EEC มันไม่ได้พยายามทำให้คุณท่องจำทฤษฎีเพื่อสอบ แต่พยายามทำให้คุณ เข้าใจจริง ว่าทฤษฎีเหล่านั้นคิดออกมาเพื่ออะไร ใช้ได้จริงหรือไม่ และมีข้อจำกัดอะไร อ่านจบแล้วคุณจะพร้อมที่จะไปทำงานจริงมากกว่าแค่มีวุฒิบัตร

ถ้าคุณเป็นเจ้าของพื้นที่ภาครัฐหรือที่ปรึกษาที่ทำงานด้านการวางแผน หนังสือเล่มนี้อาจช่วยให้คุณเห็นช่องว่างระหว่าง "แผนที่ดูดีบนกระดาษ" กับ "ความเป็นจริงในพื้นที่" และเสนอเครื่องมือที่ช่วยเชื่อมช่องว่างนั้น คุณอาจเคยเจอปัญหาที่แผนไม่ได้รับการยอมรับจากชุมชน โครงการล่าช้า เพราะประสานงานไม่ลงตัว หรือเป้าหมายที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง หนังสือนี้พยายามชี้ให้เห็นว่า ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้เกิดจากความบังเอิญ แต่มีสาเหตุเชิงระบบ และมีวิธีจัดการได้ถ้ารู้ว่าจะต้องมองตรงไหน

ถ้าคุณเป็นนักลงทุนหรือนักธุรกิจที่สนใจพื้นที่พัฒนาพิเศษอย่าง EEC หนังสือเล่มนี้จะช่วยให้คุณเข้าใจ "ตรรกะเบื้องหลัง" ของการวางแผน คุณจะรู้ว่าทำไมรัฐบาลถึงลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ในพื้นที่แห่งนี้ มีความเสี่ยงอะไรบ้าง (ไม่ใช่แค่ความเสี่ยงทางการเงิน แต่รวมถึงความเสี่ยงทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่อาจกลายเป็นปัญหาใหญ่ภายหลัง) และควรติดตามตัวชี้วัดอะไรเพื่อประเมินว่าโครงการกำลังเดินไปในทิศทางที่ถูกต้อง การตัดสินใจลงทุนที่ดีไม่ได้มาจากแค่ตัวเลข GDP หรือ ROI แต่มาจาก ความเข้าใจบริบทอย่างรอบด้าน

ถ้าคุณเป็นคนธรรมดาที่แค่อยากรู้ว่าเมืองหรือภูมิภาคที่เราอาศัยอยู่ถึงมีหน้าตาแบบนี้ หนังสือเล่มนี้จะช่วยให้คุณ "ถอดรหัส" เมืองได้ คุณจะเริ่มมองเห็นว่า ถนนสายนี้ถูกสร้างขึ้นตามตรรกะอะไร ทำไมสวนสาธารณะถึงถูกแปลงเป็นอาคารสูง ทำไมรถไฟถึงไม่ผ่านย่านที่คุณอยู่ และที่สำคัญ—คุณจะรู้ว่าตัวเองมีสิทธิ์เข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนได้ การวางแผนไม่ใช่เรื่องของคนบนโต๊ะประชุมอย่างเดียว มันเป็นเรื่องของทุกคนที่ใช้ชีวิตในพื้นที่นั้น

แต่ถ้าคุณเป็นคนที่คาดหวังคำตอบสำเร็จรูปแบบ "ทำอย่างนี้แล้วจะสำเร็จ 100%" ผมต้องขออภัยด้วยครับ หนังสือเล่มนี้ไม่ได้เสนอ "สูตรวิเศษ" หรือ "10 ขั้นตอนสู่เมืองในฝัน" เพราะการวางแผนในโลกจริงไม่มีคำตอบตายตัว แต่ละพื้นที่มีบริบทไม่เหมือนกัน ความท้าทายไม่เหมือนกัน และสิ่งที่ได้ผลในที่หนึ่งอาจใช้ไม่ได้ผลในอีกที่หนึ่ง สิ่งที่หนังสือนี้เสนอคือ หลักการคิด กรอบวิเคราะห์ เครื่องมือ และบทเรียนจากประสบการณ์จริง ที่คุณสามารถนำไปปรับใช้ได้ตามความเหมาะสม

การเขียนหนังสือเล่มนี้ใช้เวลาหลายปี และถ้ามันมีคุณค่าอะไรบ้าง ก็เป็นเพราะความช่วยเหลือและสนับสนุนจากหลายท่าน ทั้งนักวิชาการที่แบ่งปันความรู้ ผู้ปฏิบัติงานที่เล่าประสบการณ์ตรงชาวบ้านในพื้นที่ที่เล่าเรื่องราวและความรู้สึกของพวกเขา และเพื่อนร่วมงานที่ช่วยผลักดันให้ผมเขียนต่อไปแม้จะรู้สึกหมดไฟบ้างในบางช่วง

ในระหว่างการทำงานและเขียนหนังสือเล่มนี้ ผมมีโอกาสดำเนินการ แลกเปลี่ยน และเรียนรู้จากทั้งนักวิชาการและนักปฏิบัติที่อยู่แถวหน้าในโลกจริงของการวางแผนภาพรวมเพื่อพัฒนาภาคและเมือง หลายท่านไม่ได้เพียงให้คำแนะนำเชิงเทคนิค แต่ช่วยตั้งคำถามยากๆ ต่อสมมติฐานและวิธีคิดที่ผมใช้ จนทำให้ต้องกลับไปทบทวน แก่ไข และต่อเติมต้นฉบับหลายรอบ หนังสือเล่มนี้จึงไม่ใช่งานเขียนของคนคนเดียว แต่เป็นผลลัพธ์ของการถกเถียงอย่างตรงไปตรงมา การแลกเปลี่ยนประสบการณ์จากสนามจริง และการพยายามเชื่อมสะพานระหว่างห้องเรียน ห้องประชุม และชุมชนที่อยู่ในพื้นที่จริงๆ

ผมขอขอบพระคุณ นายปรีดา หุตะจุตตะ นายกสมาคมนักผังเมืองไทย ที่กรุณาเห็นคุณค่าของหนังสือเล่มนี้ในฐานะงานซึ่งช่วยเติมเต็มช่องว่างระหว่างทฤษฎีกับการปฏิบัติ และย้ำให้เห็นว่าการวางแผนคือหัวใจที่กำหนดคุณภาพชีวิตและชะตากรรมของผู้คนในเมืองและภูมิภาค ขอขอบพระคุณ คุณนวรรต ปะริกมะสิทธิ์ ผู้อำนวยการสำนักแผนภาพรวม สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ที่กรุณาชี้ให้เห็นว่าหนังสือเล่มนี้สามารถทำงานวางแผนที่ซับซ้อนกลายเป็นเรื่องที่มีมองเห็นภาพเป็นขั้นเป็นตอนและจับต้องได้ในโลกจริง และขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.พนิต ภูจันดา หัวหน้าภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่กรุณายืนยันคุณค่าเชิงวิชาการของหนังสือเล่มนี้ในฐานะงานที่ครอบคลุมรอบด้านและสื่อสารด้วยภาษาที่เข้าถึงผู้อ่านหลากหลายกลุ่ม

ในขณะเดียวกัน ผมขอแสดงความซาบซึ้งอย่างยิ่งต่อ รองศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรบุษบา มารมย์ หัวหน้าหน่วยวิจัยอนาคตและนโยบายเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่กรุณาอ่านและชี้ให้เห็นคุณภาพการของหนังสือเล่มนี้ทั้งในฐานะฐานคิด คู่มือปฏิบัติ และจุดเริ่มต้นของการตั้งคำถามเชิงหลักการต่อการวางแผนในฐานะกระบวนการสาธารณะ คำนึงจากทั้งสี่ท่านไม่เพียงเป็นกำลังใจสำคัญสำหรับผู้เขียน แต่ยังเป็นการเชื้อเชิญให้ผู้อ่านมองหนังสือเล่มนี้ในฐานะพื้นที่สนทนาร่วมกัน มากกว่าจะเป็นเพียงตำราอีกเล่มหนึ่งบนชั้นหนังสือ หากคำถาม ข้อโต้แย้ง หรือแรงบันดาลใจใดๆ ที่เกิดขึ้นจากหนังสือเล่มนี้ช่วยให้เราเข้าใจเมืองและภูมิภาคที่เป็นธรรม น่ายิ่ง และเต็มไปด้วยความหวังได้มากขึ้นแม้เพียงเล็กน้อย

ท้ายที่สุดแล้ว นี่ไม่ใช่แค่หนังสือเกี่ยวกับการวางแผน แต่เป็นหนังสือเกี่ยวกับ “ความหวัง” ความหวังว่าเราสามารถออกแบบอนาคตที่ดีกว่าได้ ถ้าเรายอมหยุดคิด ยอมฟังกัน ยอมเรียนรู้จากความผิดพลาด และยอมลงมือทำร่วมกัน เมืองและภูมิภาคที่ดีไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยบังเอิญ แต่เกิดจากการที่คนหลากหลายกลุ่มมานั่งคุยกัน วางแผนร่วมกัน และลงมือสร้างร่วมกัน ถ้าหนังสือเล่มนี้ช่วยให้คุณได้มุมมองใหม่ต่อการพัฒนา หรือสร้างแรงบันดาลใจให้คุณอยากมีส่วนร่วมร่วมสร้างชุมชนและเมืองที่ดีกว่า ผมก็จะรู้สึกว่าการพยายามทั้งหมดมีความหมายแล้วครับ

ยินดีต้อนรับสู่โลกของการวางแผนภาพรวมเพื่อพัฒนาภาคและเมือง—โลกที่ซับซ้อน ท้าทาย แต่ก็เต็มไปด้วยโอกาสและความหวัง

วิทยา เรืองฤทธิ์

จากบางรักสู่บางแสน

คำนิยม 1

ในนามของสมาคมนักผังเมืองไทย ผมมีความยินดีและรู้สึกเป็นเกียรติอย่างสูงที่ได้ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการเผยแพร่ผลงานทางวิชาการอันทรงคุณค่าเล่มนี้ “การวางแผนภาพรวมเพื่อพัฒนาภาคและเมือง (Comprehensive Planning for Regional and Urban Development)” ของ ดร.วิทยา เรืองฤทธิ์ ซึ่งนับเป็นหนังสือที่เข้ามาเติมเต็มช่องว่างที่สำคัญยิ่งทั้งในเชิงทฤษฎีและปฏิบัติการของการพัฒนาประเทศในทุกระดับ ที่ในโลกปัจจุบันที่ความซับซ้อนของเมืองและภูมิภาคทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ คำว่า “การวางแผนภาพรวม” มักถูกมองว่าเป็นเรื่องที่ฟังดูยาก หนักหน่วง หากเป็นเอกสารก็มักจะมีเนื้อหาที่เต็มไปด้วยข้อมูลทางเทคนิคที่ห่างไกลจากชีวิตประจำวัน หนังสือเล่มนี้ที่ผู้เขียนได้ใช้ประสบการณ์จริงจากการทำงานเขียนเนื้อหาที่ทำหายความเข้าใจเดิม ๆ ซึ่งได้เผยให้เห็นว่าการวางแผนคือ “หัวใจสำคัญที่กำหนดคุณภาพชีวิตและชะตากรรมของพลเมือง” ซึ่งเป็นแก่นหลักของการวางแผนทั้งปวง

ความโดดเด่นอย่างยิ่งของหนังสือเล่มนี้คือ การรวบรวมหลักการวางแผนระดับสากลมาประยุกต์ใช้อย่างเข้มข้นกับโจทย์ปัญหาเชิงประจักษ์ของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์เจาะลึกในพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญอย่าง เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ผู้เขียนได้พาผู้อ่านไปทำความเข้าใจถึงความท้าทายที่รออยู่เบื้องหน้าอย่างละเอียด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการบูรณาการโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการสิ่งแวดล้อม หรือความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ ด้วยเนื้อหาที่ครบถ้วนและมุมมองที่เฉียบคมแต่ก็เข้าใจง่าย หนังสือเล่มนี้จึงมีใช้เพียงตำราสำหรับนักศึกษาในสาขาวิชาผังเมือง หรือการพัฒนาภูมิภาคเท่านั้น แต่ยังเป็น คู่มือที่ขาดไม่ได้ สำหรับนักผังเมืองและสถาปนิกผังเมือง , ผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารระดับสูง , นักลงทุนและผู้ประกอบการ รวมถึงประชาชนผู้สนใจทั่วไป: ใช้เพื่อทำความเข้าใจกลไกการพัฒนาของบ้านเมือง และมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของอนาคตของพื้นที่ตนเอง

ในฐานะนายกสมาคมนักผังเมืองไทย ผมขอแสดงความชื่นชมและขอบคุณ ดร.วิทยา เรืองฤทธิ์อย่างสุดซึ้ง ที่ได้ใช้ความอุตสาหะรวบรวมองค์ความรู้ที่กระจัดกระจายให้มาอยู่รวมกันอย่างเป็นระบบ ผลงานชิ้นนี้สามารถที่จะยกระดับมาตรฐานและจุดประกายความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ให้กับวงการผังเมืองของประเทศได้อย่างแท้จริง และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรม เพื่ออนาคตที่ดีกว่าของภาคและเมืองไทยของเราทุกคน

นายปรีดา หุตะจุทะ

นายกสมาคมนักผังเมืองไทย วาระปี 2569-2570

คำนิยม 2

“การวางแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาภาคและเมือง” ดิฉันได้อ่านหนังสือเล่มนี้แล้ว มีความรู้สึกประทับใจที่ผู้เขียนได้นำเสนอภาพของการวางแผนพัฒนาได้อย่างครบถ้วน และง่ายต่อการเข้าใจ หนังสือเล่มนี้เมื่อแรกเห็นชื่อเรื่อง ในสมองคิดแล้วว่าต้องเป็นบทความทางวิชาการที่น่าเบื่อ เต็มไปด้วยทฤษฎีแน่นอน แต่เมื่อได้อ่านตั้งแต่คำนำทำให้ความคิดเดิมเปลี่ยนไป เนื่องจากผู้เขียนสามารถเขียนงานวิชาการกลายเป็นเรื่องที่น่าสนใจ น่าติดตาม ทำให้มองเห็นภาพที่เป็นลำดับขั้นตอนและกระบวนการในการวางแผนพัฒนาได้โดยไม่ต้องใช้จินตนาที่ล้าเลิศ สามารถเข้าใจแนวทางในการวางแผนภาพรวมได้อย่างเป็นรูปธรรม

จากบทที่ 1 ถึง บทที่ 8 ได้นำเสนอการเชื่อมโยงระหว่างภาคทฤษฎี แนวความคิด และวิกฤตการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยแสดงให้เห็นถึงการผสมผสานเนื้อหาตั้งแต่รากฐาน แนวคิด ทฤษฎี แนวทาง และกระบวนการของการวางแผนภาพรวม รวมถึงการหยิบยกตัวอย่างแนวทางหรือแผนการพัฒนาที่หลากหลายมุม ทั้งระดับภายนอกและภายในประเทศไปจนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้เห็นกันทุกแง่มุมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการวางแผนพัฒนาไม่ว่าจะเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม โดยเนื้อหาในเล่มต้องใช้หลายกระบวนการในการเชื่อมโยงทุกศาสตร์ให้มีความกลมกลืนสามารถเดินไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งช่วงท้ายของหนังสือมีการนำเสนอความท้าทายใหม่ โอกาสและทิศทางใหม่ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะสำหรับการวางแผนครั้งใหม่ ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อกำหนดบทบาทในการวางแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาภาคและเมือง ต่อไป

นรธ ประักษ์สิทธิ์

ผู้อำนวยการสำนักแผนภาพรวม

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.)

คำนิยาม 3

ประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบทางกายภาพกับชีวิตมนุษย์ได้รับความสำคัญมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกที่มีประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตมนุษย์เชื่อมโยงกันไปหมด ตั้งแต่สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้น สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม เทคโนโลยี ภัยธรรมชาติ ฯลฯ และเชื่อมโยงกันทุกระดับพื้นที่ สำคัญอยู่บนฐานของความไม่เพียงพอด้านทรัพยากรต่างๆ ที่จะตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมของมนุษย์ส่งผลให้เกิดคำสำคัญว่า “การวางแผน” เพื่อจัดสรรทรัพยากรต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

หนังสือ “การวางแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาภาคและเมือง” ได้ตอบสนองประเด็นสำคัญของโลกในปัจจุบันและอนาคตอย่างชัดเจน โดยได้อธิบายถึงความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันทั้งในเชิงพื้นที่และในเชิงองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง และได้ใช้ “สะพาน” 3 สะพานในการเชื่อมโยงเพื่อให้หลักการ แนวคิดทฤษฎีต่างๆ นำมาสู่การปฏิบัติ อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับ “มนุษย์” ในฐานะภาคีหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการวางแผนพื้นที่ในทุกระดับ ซึ่งเป็นความชาญฉลาดในการนำเสนอเป็นอย่างดี

สำหรับผู้เขียน ดร.วิทยา เรืองฤทธิ์ เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการวางแผนภาคและเมืองระดับต้นๆ ของประเทศไทย ทั้งในวงการวิชาการและวิชาชีพ และทั้งในประเทศไทยและในระดับสากล ดร.วิทยา ได้แสดงถึงการนำองค์ความรู้มาประสานกับประสบการณ์ในการทำงานของท่าน และได้นำมาถ่ายทอดเป็นหนังสือที่มีคุณค่าด้านการวางแผนภาคและเมืองที่ครอบคลุมรอบด้านที่สุดเล่มหนึ่งเท่าที่เคยมีมา

หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือที่ฉายภาพให้เห็นกระบวนการทัศนต่างๆ ในการพัฒนาภาคและเมือง อีกทั้งยังได้แสดงถึงแนวทางที่เป็นมาแล้วและควรจะเป็นต่อไปในอนาคตของประเทศไทย ซึ่งผู้อ่านจะได้รับความรู้รอบด้านด้วยวิธีการเขียนที่ชัดเจน ภาษาที่อ่านง่ายสำหรับทุกวัย และภาพประกอบที่เพิ่มความเข้าใจได้ดียิ่งขึ้น นับเป็นเรื่องที่น่ายินดีกับวงการวิชาการและวิชาชีพด้านการพัฒนาเมืองเป็นอย่างยิ่ง

รศ.ดร.พนิต ภูจันดา

หัวหน้าภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำนิยาม 4

ดิฉันได้รับเกียรติอย่างยิ่งให้เขียนคำนิยามหนังสือ การวางแผนภาพรวมเพื่อพัฒนาภาคและเมือง (Comprehensive Planning for Regional and Urban Development) ของ ดร.วิทยา เรื่องฤทธิ์ และขอเรียนตรงไปตรงมาว่า หนังสือเล่มนี้มิได้เป็นเพียงตำราอีกเล่มหนึ่งที่อธิบาย “ความหมายของการวางแผน” หรือรวบรวมแนวคิดเชิงทฤษฎีไว้ให้ศึกษา หากแต่เป็นงานเขียนที่ตั้งใจพาผู้อ่านไปให้ไกลกว่านั้น ไปสู่การเข้าใจ “การวางแผนภาพรวม” ในฐานะกลไกสำคัญที่กำหนดทิศทางเมืองและภูมิภาคอย่างเป็นระบบ และเป็นกระบวนการสาธารณะที่ต้องรับผิดชอบต่อชีวิตของผู้คนอย่างแท้จริง

ในสังคมไทย เราคุ้นชินกับคำว่า “แผน” อย่างยิ่ง เรามีแผนอยู่หลายระดับ หลายประเภท และหลายหน่วยงาน ทว่าในทางปฏิบัติ กลับเกิดคำถามซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่า เหตุใดแผนจำนวนมากจึงไม่เปลี่ยนโลกจริงให้ดีขึ้นอย่างที่ตั้งใจ หรือบางครั้งแผนกลับกลายเป็นเพียงเอกสารที่ถูกจัดวางไว้ในระบบราชการมากกว่าจะเป็นเข็มทิศร่วมของสังคม คำถามนี้ไม่ใช่ข้อกล่าวหา หากเป็นโจทย์เชิงระบบที่สะท้อนความท้าทายของการวางแผนยุคปัจจุบัน ในยุคที่ความไม่แน่นอนสูง ความเสี่ยงทวีความรุนแรง ความเหลื่อมล้ำฝังลึก และความคาดหวังของสังคมต่อความโปร่งใสและความเป็นธรรมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

หนังสือของ ดร.วิทยา เรื่องฤทธิ์ น่าสนใจเป็นพิเศษตรงที่ไม่หลีกเลี่ยงโจทย์ดังกล่าว ผู้เขียนชวนให้เราเริ่มจากความจริงพื้นฐานว่า การวางแผนภาพรวมเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ไม่มีสูตรสำเร็จที่ใช้ได้ทุกพื้นที่ ทุกเวลา และทุกสถานการณ์ หากการวางแผนที่ดีต้องอาศัยทั้งความรู้เชิงหลักการใช้เครื่องมืออย่างมีวิจารณญาณ ความเข้าใจบริบทเฉพาะของพื้นที่ และความสามารถในการประสานผลประโยชน์ที่หลากหลายให้เดินไปข้างหน้าได้พร้อมกัน โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

ดิฉันเห็นว่า หนังสือเล่มนี้มีคุณภาพการเด่นชัดอย่างน้อย 4 ประการ

ประการแรก หนังสือทำให้คำว่า “การวางแผนภาพรวม” มีความหมายที่ชัดเจนและตรวจสอบได้ ผ่านการอธิบายหลักการสำคัญอย่างเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นความครอบคลุมและการบูรณาการ การตัดสินใจบนหลักฐาน วิสัยทัศน์ระยะยาว การคำนึงถึงความเป็นธรรม การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และความยืดหยุ่นต่อความไม่แน่นอน หลักการเหล่านี้ไม่ได้ถูกนำเสนอในฐานะคำพูดอุดมคติ หากถูกแปลงให้เป็นกรอบคิดที่ช่วยอ่านปัญหาและออกแบบทางเลือกได้จริง นี่เป็นจุดแข็งสำคัญ เพราะแผนจำนวนมากล้มเหลวไม่ใช่เพราะขาดความตั้งใจดี แต่เพราะขาดกรอบคิดที่ทำให้ความตั้งใจนั้นแปลงเป็นการตัดสินใจที่สอดคล้องกันทั้งระบบ

ประการที่สอง หนังสือเชื่อมโยงทฤษฎีกับกระบวนการและเครื่องมืออย่างกลมกลืน โดยไม่ลดทอนความซับซ้อนของโลกความจริง ผู้อ่านจะเห็นความแตกต่างระหว่างวิสัยทัศน์ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการ อย่างมีเหตุผล เห็นวิธีแปลงเป้าประสงค์ให้เป็นเป้าหมายที่วัดผลได้ เห็นการพัฒนาทางเลือกและการประเมินทางเลือกที่ไม่ยึดติดกับตัวเลขเพียงอย่างเดียว และเห็นความสำคัญของการคิดเชิงสถานการณ์เพื่อเตรียมรับมืออนาคตหลายรูปแบบ จุดนี้ทำให้หนังสือเล่มนี้ไม่ใช่การสรุปความรู้เพื่อจดจำ แต่เป็นการจัดระบบความรู้เพื่อใช้คิดและใช้ทำงานอย่างมืออาชีพ

ประการที่สาม หนังสือพาผู้อ่านก้าวข้ามกรอบเมืองเดี่ยวไปสู่การมองเมืองในฐานะส่วนหนึ่งของระบบภูมิภาค และก้าวข้ามกรอบหน่วยงานเดี่ยว ไปสู่การบูรณาการหลายระดับ การพัฒนาจริงในปัจจุบันนี้ได้เกิดขึ้นแบบแยกส่วน ระบบคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม และนิเวศ สัมพันธ์กันอย่างไม่แน่นอน การวางแผนภาพรวมจึงต้องคิดทั้งความเชื่อมโยงในแนวนอน (ข้ามภาคส่วน/ข้ามหน่วยงาน) และแนวดิ่ง (เชื่อมระดับนโยบาย-ระดับพื้นที่) เพื่อให้แผนไม่ติดกับดักการแก้ปัญหาเฉพาะจุด แต่สามารถกำหนดทิศทางเชิงโครงสร้างได้อย่างแท้จริง

ประการที่สี่ หนังสือใช้กรณีศึกษา EEC เพื่อวิเคราะห์เชิงวิชาการ ไม่ได้ยกมาเพื่อเชิดชูหรือวิจารณ์อย่างสุดโต่ง หากใช้เป็นพื้นที่เรียนรู้ที่ทำให้ผู้อ่านเห็นความจริงของการวางแผนเมื่อเผชิญแรงขับเคลื่อนหลายด้านพร้อมกัน ไม่ว่าจะเป็นแรงขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ การแข่งขัน การลงทุน ความคาดหวังของภาคธุรกิจ ความห่วงกังวลด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ไปจนถึงคำถามเชิงความเป็นธรรมและการกระจายประโยชน์ กรณีศึกษาลักษณะนี้มีคุณค่ามาก เพราะทำให้เราเห็นว่าแผนมิใช่เพียงโจทย์เชิงเทคนิค หากเป็นโจทย์เชิงสถาบันและธรรมาภิบาล—และการวางแผนที่ดีต้องรับมือกับความตึงเครียดดังกล่าวอย่างชัดเจนและโปร่งใส

นอกจากคุณูปการเชิงเนื้อหา หนังสือเล่มนี้ยังมีความโดดเด่นในเชิงการใช้งานจริงอย่างยิ่ง ผ่านการรวบรวมและจัดวางชุดเครื่องมือสำคัญไว้เป็นระบบ ทั้งการวิเคราะห์สถานการณ์และบริบท (เช่น SWOT, Gap Analysis) เครื่องมือเพื่อออกแบบเส้นทางการเปลี่ยนแปลง (Theory of Change) เครื่องมือเชื่อมโยงเป้าประสงค์กับการดำเนินงานและตัวชี้วัด (LogFrame) ตลอดจนเครื่องมือประเมินความเสี่ยงและการจัดการความเสี่ยง (Risk Assessment Matrix) พร้อมแนวทางคิดที่สำคัญว่าเครื่องมือมีใช้คำตอบหากเป็นภาษากลาง ที่ช่วยให้ผู้ทำงานร่วมกันได้อย่างมีเหตุผล ตรวจสอบได้ และปรับตัวได้เมื่อเงื่อนไขเปลี่ยน

เมื่ออ่านตลอดทั้งเล่ม ดิฉันเห็นว่า *การวางแผนภาพรวมเพื่อพัฒนาภาคและเมือง* ทำหน้าที่ได้อย่างน่าชื่นชมใน 3 ระดับพร้อมกัน คือ

- (1) เป็นหนังสือที่ช่วยวางฐานคิดอย่างมั่นคง
 - (2) เป็นคู่มือที่ช่วยจัดระบบงานให้ทำได้จริง และ
 - (3) เป็นงานเขียนที่ชวนให้เราตั้งคำถามเชิงหลักการต่อสิ่งที่ทำอยู่ เพื่อไม่ให้การวางแผนกลายเป็นกิจกรรมเชิงพิธีกรรม หากเป็นกระบวนการสาธารณะที่รับผิดชอบต่อผู้คนและอนาคต
- ดิฉันขอแสดงความยินดีกับ ดร.วิทยา เรืองฤทธิ์ ที่ได้สร้างผลงานซึ่งผสมผสานความเข้มทางวิชาการ เข้ากับความตระหนักต่อโลกจริงได้อย่างลงตัว และขอเชิญชวนผู้อ่านทุกท่าน ไม่ว่าท่านจะเป็น นักศึกษา นักวางแผน ข้าราชการ ผู้กำหนดนโยบาย ภาคเอกชน หรือประชาชนผู้สนใจอนาคต ของพื้นที่ ให้ใช้หนังสือเล่มนี้เป็นการสะท้อนสำหรับทบทวนสิ่งที่เราทำอยู่ และเป็นแผนที่สำหรับการเดินต่อไปอย่างมีหลักฐาน มีความเป็นธรรม และมีความหวังร่วมกันค่ะ

รศ.ดร.วิจิตรบุษบา มารมย์

หัวหน้าหน่วยวิจัยอนาคตและนโยบายเมือง

แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สารบัญ

คำนำ	ก
คำนิยม	ข
สารบัญ	๗
สารบัญรูปภาพ	บ
บทนำ	1
บทที่ 1 รากฐานและแนวคิดของการวางแผนภาพรวม	10
1.1 ความหมายและวิวัฒนาการของการวางแผนภาพรวม	12
■ จากการวางแผนเฉพาะจุดสู่การมองภาพรวม	
■ วิวัฒนาการสู่แนวคิดร่วมสมัยและการวางแผนเชิงมีส่วนร่วม	
■ การวางแผนในศตวรรษที่ยี่สิบเอ็ด: ความยั่งยืนและการปรับตัว	
■ บทเรียนจากประสบการณ์จริงทั่วโลก	
1.2 หลักการสำคัญของการวางแผนภาพรวม	19
■ ครอบคลุมและการบูรณาการ	
■ เหตุผลและการตัดสินใจบนพื้นฐานหลักฐาน	
■ วิสัยทัศน์ระยะยาวและความยั่งยืน	
■ ความเป็นธรรมและการกระจายผลประโยชน์	
■ การมีส่วนร่วมและการสร้างฉันทามติ	
■ ความยืดหยุ่นและการปรับตัว	
1.3 ความแตกต่างระหว่างแผนประเภทต่างๆ	26
■ มิติเวลา จากเชิงทฤษฎีถึงคู่มือประจำวัน	
■ มิติขอบเขตเนื้อหา จากภาพใหญ่ถึงกล่องเกียร์	
■ มิติระดับพื้นที่ จากชาติสู่หมู่บ้าน	
คำถามท้ายบทที่ 1	33
บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวทางการวางแผน	35
2.1 การวางแผนแบบมีเหตุผลและครอบคลุม: ทฤษฎีคลาสสิกและข้อจำกัด	38
■ รากฐานของความเชื่อในเหตุผล เมื่อเราคิดว่าเราเป็นพระเจ้า	
■ กระบวนการที่สมบูรณ์แบบ ทีละขั้นไปสู่คำตอบที่ดีที่สุด	

สารบัญ

■ เมื่อความสมบูรณ์แบบพบกับความเป็นจริง บทเรียนที่ปวดร้าว	
■ คำวิจารณ์ที่เปลี่ยนวงการวางแผน ศาสตร์แห่งการลุยไปที่ละก้าว	
2.2 การพัฒนาทฤษฎี: จากการวางแผนแบบค่อยเป็นค่อยไป	47
สู่การวางแผนเพื่อสนับสนุน ถึงการวางแผนแบบสื่อสาร	
■ การวางแผนแบบค่อยเป็นค่อยไป เมื่อความสมบูรณ์แบบไม่ใช่เป้าหมาย	
■ การวางแผนเพื่อสนับสนุน เมื่อนักวางแผนกลายเป็น “ทนายของคนไม่มีเสียง”	
■ การวางแผนแบบสื่อสารและมีส่วนร่วม จากเวทีประชุมที่เจียบงสู่เวทีสนทนา	
2.3 แนวทางร่วมสมัย: การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวางแผนแบบมีส่วนร่วม	54
และการวางแผนแบบปรับตัว	
■ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ เลือกสิ่งสำคัญ ไม่ใช่ครอบคลุมทุกอย่าง	
■ การวางแผนแบบมีส่วนร่วม เมื่อประชาชนไม่ใช่แค่ผู้รับฟัง แต่เป็นผู้ร่วมตัดสินใจ	
■ การวางแผนแบบปรับตัวและยืดหยุ่น รับมือกับความไม่แน่นอน	
■ การวางแผนสถานการณ์ เตรียมพร้อมสำหรับทุกอนาคตที่เป็นไปได้	
■ เปรียบเทียบและเลือกใช้ ไม่มีทฤษฎีไหนดีที่สุดตลอดกาล	
■ บทเรียนสำหรับการวางแผนในบริบทไทย	
คำถามท้ายบทที่ 2	74
บทที่ 3 กระบวนการวางแผนภาพรวม	77
3.1 การวิเคราะห์สถานการณ์: จากการมองภาพรวมสู่การเข้าใจปัญหาที่แท้จริง	79
■ ทำไมเราต้องเข้าใจสถานการณ์ปัจจุบันก่อนวางแผน	
■ สามมุมมองในการมองสถานการณ์	
■ การมองบริบทภายนอกด้วย PESTLE	
■ การมองภายในด้วยข้อมูลพื้นฐาน	
■ การรับฟังเสียงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	
■ การวิเคราะห์ SWOT อย่างลึกซึ้ง	
■ การวิเคราะห์ช่องว่างและการวางแผนสถานการณ์	
■ การเจาะลึกถึงสาเหตุที่แท้จริง	

สารบัญ

3.2 การกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมาย : จากความฝันสู่เป้าหมายที่วัดได้	93
▪ กระบวนการสร้างวิสัยทัศน์ ใครควรเป็นคนวาดฝัน	
▪ การแปลงวิสัยทัศน์เป็นเป้าหมาย SMART จากคำสวดยหรูสู่ตัวเลขที่วัดได้	
▪ ความท้าทายในการกำหนดเป้าหมาย ศิลปะแห่งการหาจุดสมดุล	
3.3 การพัฒนาทางเลือกและการประเมิน: จากความคิดสร้างสรรค์สู่การตัดสินใจอย่างมีชั้นเชิง	99
▪ ทำไมต้องมีทางเลือกหลายทาง	
▪ การสร้างทางเลือก จากการคิดแบบกว้างไปสู่การคิดแบบลึก	
▪ เครื่องมือในการประเมินทางเลือก ไม่ใช่แค่เรื่องตัวเลข	
▪ การวางแผนสถานการณ์ เตรียมพร้อมสำหรับอนาคตที่คาดเดาไม่ได้	
3.4 การจัดทำแผนปฏิบัติการ: จากกลยุทธ์สู่การลงมือทำแบบไม่ต้องไว้ในลิ้นชัก	103
▪ ความแตกต่างระหว่างแผนยุทธศาสตร์กับแผนปฏิบัติการ	
▪ ส่วนประกอบของแผนปฏิบัติการที่ใช้ได้จริง	
▪ กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการ จากไอเดียสู่เอกสารที่ขออนุมัติได้	
▪ การจัดลำดับความสำคัญและการจัดสรรทรัพยากร ทุกอย่างสำคัญแต่...	
▪ การสร้างความเชื่อมโยงและบูรณาการ ให้ทุกโครงการเดินไปในทิศทางเดียวกัน	
3.5 การติดตามและประเมินผล: การเรียนรู้และปรับตัวอย่างไม่หยุดนิ่ง	107
▪ ทำไมการติดตามและประเมินผลจึงสำคัญจนละเลยไม่ได้	
▪ ความต่างระหว่างการติดตามกับการประเมินผล คนละเรื่องแต่เกี่ยวโยงกัน	
▪ กรอบการติดตามและประเมินผล ห้าระดับที่ต้องมอง	
▪ เครื่องมือในการติดตามและประเมินผล มากกว่าแค่รายงานกระดาษ	
▪ การใช้ข้อมูลจากการติดตามและประเมินผลในการปรับแผน จากตัวเลขสู่การกระทำ	
▪ จากกระบวนการสู่วงจร การวางแผนไม่เคยจบ	
คำถามท้ายบทที่ 3	112

สารบัญ

บทที่ 4 มิติของการวางแผนภาพรวม	114
4.1 การวางแผนระดับภูมิภาค: จากการมองเห็นสู่การมองเห็นภาพรวม	116
▪ ภูมิภาคคืออะไร และทำไมต้องวางแผนแบบภูมิภาค	
▪ ทฤษฎีชี้ว่าการเติบโตและการแพร่กระจายของความเจริญ	
▪ จากภูมิภาคนิยมเก่าสู่ภูมิภาคนิยมใหม่	
▪ EEC: การประยุกต์ใช้ภูมิภาคนิยมใหม่ในบริบทไทย	
4.2 การบูรณาการแผนหลายระดับ: ศิลปะแห่งการทอผืนผ้าแห่งการพัฒนา	122
▪ Multi-level Governance กรอบความคิดสำหรับโลกที่ซับซ้อน	
▪ การบูรณาการแนวตั้ง เชื่อมโยงจากบนสู่ล่าง	
▪ การบูรณาการแนวนอน ประสานงานในระดับเดียวกัน	
4.3 การวางแผนข้ามพรมแดนและความร่วมมือระหว่างประเทศ	129
▪ จากลุ่มน้ำโขงสู่ Greater Mekong Subregion (GMS)	
▪ ความต่างที่ต้องเจรจา กฎหมาย ระดับพัฒนา และผลประโยชน์	
▪ EEC ในภูมิภาคต้นข้ามพรมแดน GMS	
4.4 เครื่องมือสำคัญในการบูรณาการสำหรับการวางแผนระดับภูมิภาค	134
▪ แนวคิด Triple Bottom Line	
คำถ้อยคำบทที่ 4	137
บทที่ 5 องค์ประกอบของการวางแผนภาพรวม	139
5.1 การวางแผนการใช้ที่ดิน: ศิลปะแห่งการจัดสรรพื้นที่	142
▪ บทเรียนจากประวัติศาสตร์ เมื่อมนุษย์ต่อสู้กับธรรมชาติ	
▪ หลักการ 4 ประการแห่งการใช้ที่ดิน	
5.2 การวางแผนโครงสร้างพื้นฐาน: เส้นเลือดของเมือง	149
▪ บทเรียนจากประวัติศาสตร์ เมื่อโครงสร้างพื้นฐานเปลี่ยนโลก	
▪ 4 เสาหลักแห่งโครงสร้างพื้นฐาน	
▪ หลักการ 3 ประการในการวางแผนโครงสร้างพื้นฐาน	

สารบัญ

5.3 การวางแผนที่อยู่อาศัย: บ้านสำหรับทุกคน	158
▪ 4 เงื่อนไขของบ้านที่ดี ▪ ความหลากหลายของรูปแบบที่อยู่อาศัย ▪ จากเป้าหมายกระดาษสู่บ้านที่จับต้องได้	
5.4 การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ: สร้างงานและสร้างรายได้	163
▪ จากโรงงานเสื้อผ้าสู่กับดักรายได้ปานกลาง ▪ ระบบนิเวศนวัตกรรม ป่าฝนแห่งเศรษฐกิจใหม่ ▪ EEC และการขึ้นเส้นโค้ง S-Curve ใหม่ ▪ ปัญหาใหญ่ที่สุด คนเก่งอยู่ไหน	
5.5 การวางแผนสิ่งแวดล้อมและสังคม: ความยั่งยืนและความเป็นธรรม	169
▪ มิติสิ่งแวดล้อม จากป่าชายเลนถึงโซลาร์เซลล์ ▪ มิติสังคม ความเท่าเทียม เสี่ยงของชุมชน และชีวิตที่มีศักดิ์ศรี ▪ EEC กับโจทย์ใหญ่เรื่องความเหลื่อมล้ำและสิ่งแวดล้อม	
คำถามท้ายบทที่ 5	176
บทที่ 6 ความท้าทายและการจัดการความขัดแย้ง	178
6.1 ความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย: เมื่อทุกคนอยากไปคนละทิศ	179
▪ ประเภทของความขัดแย้ง ไม่ได้มีแค่ “ใครได้-ใครเสีย” ▪ สาเหตุรากลึก ความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรม และการมีส่วนร่วมแบบพิธีการ ▪ จากศัตรูเป็นคู่เจรจา เปลี่ยนความขัดแย้งให้กลายเป็นทุน	
6.2 การบริหารจัดการทรัพยากรที่จำกัด: ศิลปะแห่งการทำมากด้วยน้อย	186
▪ งบประมาณ ตัวเลขบนกระดาษที่ผูกอนาคตทั้งภูมิภาค ▪ เวลาและความเปลี่ยนแปลง แผนที่ถือว่าแก่ก่อนใช้ ▪ คนเก่ง ทรัพยากรที่สร้างไม่ทันความต้องการ ▪ ทำมากด้วยน้อย กลยุทธ์ของนักวางแผนสายประหยัดแต่เน้นคุณภาพ ▪ ระเบิดมพลึงจากหลายกระเป๋ และเผื่อที่ว่างให้อนาคต	

สารบัญ

6.3 การประสานงานระหว่างหน่วยงาน: เมื่อมือขวาไม่รู้ว่ามีมือซ้ายทำอะไร	172
■ ไฮโล เมื่อแต่ละหน่วยสร้างกำแพงของตัวเอง ■ นโยบายดึงคนละทิศ เมื่อนักลงทุนงมงาย ว่าใครกันแน่เป็นเจ้าภาพ ■ ซ้ำซ้อนและช่องว่าง งานบางเรื่องมีคนทำเยอะเกินไป แต่อีกเรื่องไม่มีใครทำ ■ กลไกกลางที่มีเขี้ยวเล็บ เมื่อใครสักคนต้องถือเข็มทิศ ■ ระบบข้อมูลร่วม จากแผนแยกแถมสู่ภาพเดียวกันทั้งภูมิภาค ■ วัฒนธรรมการทำงานร่วม จาก “งานใครงานมัน” สู่ “ภารกิจเดียวกัน”	
6.4 การรับมือกับความไม่แน่นอน: การวางแผนในโลกที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา	194
■ ระดับของความไม่แน่นอน อะไรพอเอาได้ อะไรเดายากมาก ■ แผนสถานการณ์ ไม่ได้อนาคตแบบจุดเดียว ■ การออกแบบให้ยืดหยุ่น สิ่งก่อสร้างต้องไม่คิดสั้น ■ การบริหารความเสี่ยง ยอมรับว่าเสี่ยง แต่ไม่ปล่อยไปตามดวง	
6.5 การเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน	198
■ เป้าหมายที่ 10: ลดความเหลื่อมล้ำ แต่ในโลกจริงมันยากกว่าที่คิด ■ เป้าหมายที่ 16: สถาบัน ความโปร่งใส และเสียงของผู้คน ■ เป้าหมายที่ 11: เมืองที่ยืดหยุ่น ครอบคลุม และยั่งยืน ■ เป้าหมายที่ 4: การศึกษาและทักษะสำหรับยุคใหม่ ■ SDGs ไม่ใช่รายการที่ต้องการให้ครบ แต่คือแนวคิดแบบองค์รวม	
คำถามท้ายบทที่ 6	203
บทที่ 7 กรณีศึกษาการวางแผนภาพรวม EEC	205
7.1 บริบทและภูมิหลัง: เมื่อความสำเร็จกลายเป็นกับดัก	207
■ ตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ของ EEC ■ วิสัยทัศน์และเป้าหมายที่ชัดเจนและวัดได้	
7.2 กระบวนการวางแผนและกลไกขับเคลื่อน: การแปลงวิสัยทัศน์เป็นการปฏิบัติ	212
■ การวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอก ■ กลไกขับเคลื่อนวิสัยทัศน์	

สารบัญ

7.3 ผลลัพธ์หลังจากแปดปี: ความสำเร็จ ความท้าทาย และบทเรียน	216
■ การดำเนินการ ■ ความท้าทาย ■ บทเรียนเชิงลึก	
7.4 การเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาระดับนานาชาติ: จากประสบการณ์อื่น	220
■ เซินเจิ้น: จากหมู่บ้านขายแดนสู่ห้องทดลองทุนนิยมแบบจีน ■ สิงคโปร์: จากท่าเรืออาณานิคมสู่เมืองที่วางแผนได้แทบทุกตารางเมตร ■ ดูไบ: จากเมืองท่าอ่าวเล็กสู่เวทีโชว์เคสของเขตเสรี ■ เขตเศรษฐกิจพิเศษยะโฮร์-สิงคโปร์: ห้องทดลองความร่วมมือข้ามพรมแดน ■ EEC ท่ามกลางรุ่นพี่ รุ่นน้อง: ระหว่างความเร็ว ความเป๊ะ และความยั่งยืน	
7.5 EEC ในทศวรรษหน้า และความหมายสำหรับการวางแผนภาพรวมยุคใหม่	230
คำถามท้ายบทที่ 7	232
บทที่ 8 อนาคตของการวางแผนภาพรวม	235
8.1 เทคโนโลยีดิจิทัลที่กำลังเปลี่ยนแปลงการวางแผน	236
■ ปัญญาประดิษฐ์ จากเครื่องมือช่วยคิดสู่หุ้นส่วนร่วมวางแผน ■ แบบจำลองเสมือนจริง เมืองเสมือนที่ให้ทดลองอนาคตก่อนลงมือจริง ■ ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์และข้อมูลขนาดใหญ่ การอ่านเมืองแบบใหม่ ■ บล็อกเชน เสริมความโปร่งใสให้กระบวนการวางแผน ■ อินเทอร์เน็ตของสรรพสิ่ง เมืองที่ “รู้สึก” และตอบสนองได้เอง	
8.2 ความท้าทายใหม่ที่กำลังปรากฏและต้องเผชิญ	244
■ วิฤตสภาพภูมิอากาศ การวางแผนในโลกที่ไม่แน่นอน ■ ความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล ช่องว่างที่ขยายกว้าง ■ ความเป็นส่วนตัวและความปลอดภัยของข้อมูล ความท้าทายทางจริยธรรม ■ สังคมผู้สูงอายุและการวางแผนแบบครอบคลุมทุกช่วงวัย	

สารบัญ

8.3 โอกาสและทิศทางใหม่ที่กำลังเปิดกว้าง	250
■ การวางแผนแบบมีส่วนร่วมยุคใหม่ จากการรับฟังไปสู่การสร้างร่วม	
■ ความยั่งยืนเป็นหลักการหลัก ไม่ใช่ตัวเลือกเสริม	
■ การเชื่อมโยงระดับภูมิภาคและโลก เมืองไม่ใช่เกาะเดี่ยวอีกต่อไป	
8.4 ข้อเสนอแนะสำหรับนักวางแผนยุคใหม่	254
■ พัฒนาทักษะใหม่ให้ทันยุคสมัย	
■ อย่าหยุดเรียนรู้ตลอดชีวิต	
■ เปิดรับความหลากหลายและเคารพความแตกต่าง	
■ ยึดหลักจริยธรรมและความรับผิดชอบ	
■ กล้าทดลองและเรียนรู้จากความล้มเหลว	
8.5 บทสรุป: ก้าวต่อไปของการวางแผนภาพรวม	240
■ ความท้าทายใหม่ ไม่ใช่แค่เรื่องเทคนิค	
■ จากเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนสู่การปฏิบัติในพื้นที่	
■ เมืองเชื่อมโลก จากรัฐเดี่ยวสู่ภูมิภาค	
■ การเดินทางของหนังสือเล่มนี้ และของนักวางแผน	
■ บทเรียนจาก EEC และคำเชิญถึงคนรุ่นใหม่	
คำถามท้ายบทที่ 8	264
รายการอ้างอิง	266
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก: แบบฟอร์มและเครื่องมือการวางแผน	
ก.1 แบบฟอร์มการวิเคราะห์ SWOT	276
ก.2 แบบฟอร์มการวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap Analysis Template)	280
ก.3 แบบฟอร์ม Theory of Change Template	284
ก.4 แบบฟอร์ม Logical Framework (LogFrame)	287
ก.5 แบบฟอร์มประเมินความเสี่ยง	290

สารบัญ

ภาคผนวก ข: ตัวอย่างแผนภาพรวมจากต่างประเทศ และภูมิภาคในประเทศไทย

ข.1 ตัวอย่างแผนภาพรวมจากประเทศต่างๆ	
- ข.1.1 สิงคโปร์ Master Plan และ Long-Term Plan	295
- ข.1.2 ญี่ปุ่น: Tokyo Metropolitan Region Plan	297
- ข.1.3 สหรัฐอเมริกา: Greater Portland Regional Plan	298
- ข.1.4 สหราชอาณาจักร: Greater London Plan	300
ข.2 ตัวอย่างแผนภาพรวมจากภูมิภาคต่างๆ ในประเทศไทย	
- ข.2.1 แผนภาคเหนือ	302
- ข.2.2 แผนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	304
- ข.2.3 แผนภาคใต้	305
- ข.2.4 แผนภาคตะวันออก: EEC	306
- ข.2.5 แผนภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑล	309
ข.3 ตารางเปรียบเทียบแผนภาพรวม	311
ข.4 บทเรียนสำคัญจากกรณีศึกษา	321

ภาคผนวก ค: เอกสารแผนพัฒนา EEC และการเปรียบเทียบผลการดำเนินการ

ค.1 ภาพรวมแผนพัฒนา EEC ทั้งสองช่วง	323
ค.2 การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างสองช่วง	326
ค.3 ผลการดำเนินงานจริงและการวิเคราะห์	330
ค.4 การขับเคลื่อนการพัฒนา EEC ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2570	333
ค.5 บทเรียนสำคัญและข้อเสนอแนะ	340

ภาคผนวก ง: กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ค.1 กฎหมายหลักด้านการวางแผน	341
ค.2 กฎหมายสนับสนุนด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ	343
ค.3 กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร	347

เกี่ยวกับผู้เขียน	351
-------------------	-----

สารบัญรูปภาพ

รูปภาพที่ 1.1 เปรียบเทียบการวางแผนเฉพาะด้านกับการวางแผนภาพรวม	13
รูปภาพที่ 1.2 วิวัฒนาการของแนวคิดการวางแผนภาพรวม ตั้งแต่ 1950s - 2020s	17
รูปภาพที่ 1.3 ลำดับชั้นปิรามิดของแผนระดับต่างๆ	27
รูปภาพที่ 2.1 ลำดับขั้นตอนการวางแผนแบบมีเหตุผลและครอบคลุม	40
รูปภาพที่ 2.2 ภาพเปรียบเทียบสองแนวทางการวางแผน	46
รูปภาพที่ 2.3 สามรูปแบบของการวางแผนเพื่อสนับสนุน	50
รูปภาพที่ 2.4 แผนที่กลยุทธ์ของเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก	56
รูปภาพที่ 2.5 บันไดแห่งการมีส่วนร่วมของพลเมืองของ Arnstein	59
รูปภาพที่ 3.1 แผนผังกระบวนการวางแผนภาพรวม 4 ขั้นตอนหลัก	81
รูปภาพที่ 3.2 แผนภาพสามเลนส์ของการวิเคราะห์สถานการณ์	83
รูปภาพที่ 3.3 แผนภาพภูเขาน้ำแข็งของปัญหา	93
รูปภาพที่ 3.4 แผนภาพการแปลงวิสัยทัศน์สู่เป้าหมาย SMART	97
รูปภาพที่ 3.5 เมทริกซ์การวางแผนสถานการณ์	105
รูปภาพที่ 3.6 กรอบการติดตามและประเมินผล 5 ระดับ	111
รูปภาพที่ 4.1 แผนที่แนวคิดแสดงการเชื่อมโยงหลายระดับของ EEC	120
รูปภาพที่ 4.2 แผนภูมิพีระมิดแสดงกลไกการบูรณาการแนวตั้งของ EEC	126
รูปภาพที่ 4.3 แผนภูมิเครือข่ายแสดงการบูรณาการแนวนอนของ EEC	128
รูปภาพที่ 4.4 แผนที่ระบียงเศรษฐกิจ GMS	131
รูปภาพที่ 4.5 การบูรณาการสามมิติในการวางแผนระดับภูมิภาค	135
รูปภาพที่ 5.1 แผนที่แสดงพื้นที่ดินที่เหมาะสมสำหรับโครงการ CSBPP ในเขต EEC	144
รูปภาพที่ 5.2 แผนภาพ Transect Model of Land Use	148
รูปภาพที่ 5.3 โครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของ EEC	156
รูปภาพที่ 5.4 แสดงความต่อเนื่องของประเภทที่อยู่อาศัย	161
รูปภาพที่ 5.5 ระบบนิเวศการพัฒนาเศรษฐกิจของ EEC	167
รูปภาพที่ 5.6 แนวคิดการเครือข่ายโครงสร้างพื้นฐานสีเขียวในเมือง	170
รูปภาพที่ 6.1 แสดงตัวอย่างความขัดแย้งหลากหลายมิติในการพัฒนาท่าเรือ	180
รูปภาพที่ 6.2 กระบวนการจัดการความขัดแย้งแบบบูรณาการ	185
รูปภาพที่ 7.1 แผนที่แสดงความต่อเนื่องของการพัฒนาตั้งแต่ ESB สู่ EEC	207

สารบัญรูปรภาพ

รูปภาพที่ 7.2 แผนที่เชิงยุทธศาสตร์ของ EEC ในบริบทการเชื่อมโยงภูมิภาค	209
รูปภาพที่ 7.3 โครงสร้างการวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอก	213
รูปภาพที่ 7.4 ภาพแผนแม่บทการพัฒนาเงินจั้น (2010-2020)	221
รูปภาพที่ 7.5 ร่างภาพแผนแม่บทการพัฒนาสิงคโปร์	223
รูปภาพที่ 7.6 Free-Trade Zones ในเมืองท่าของคูไบ	225
รูปภาพที่ 7.7 เขตเศรษฐกิจพิเศษยะโฮร์-สิงคโปร์ (JS-SEZ)	227
รูปภาพที่ 8.1 แผนภาพแสดงการทำงานของปัญญาประดิษฐ์ในการวางแผน	238
รูปภาพที่ 8.2 แผนภาพแสดงแบบจำลองเสมือนจริง	239
รูปภาพที่ 8.3 GIS แบบเดิมกับแบบใหม่ (ข้อมูลเรียลไทม์)	241
รูปภาพที่ 8.4 บล็อกเชนสำหรับการบริหารพัฒนาเมือง	242
รูปภาพที่ 8.5 แผนภาพแสดง IoT สำหรับ Smart city	243
รูปภาพที่ 8.6 แผนที่แสดงความเสี่ยงโครงสร้างพื้นฐานชายฝั่งจังหวัดชลบุรีและระยอง	246
รูปภาพที่ 8.7 แผนภาพแพลตฟอร์มการวางแผนแบบมีส่วนร่วม	251
รูปภาพที่ 8.8 แผนภาพทักษะที่จำเป็นสำหรับนักวางแผนยุคใหม่	259

บทนำ

ลองจินตนาการว่าเช้าวันหนึ่งคุณตื่นขึ้นมาใน “เมืองในฝัน” ของคุณเอง ตีกระฟ้าทันสมัยตั้งตระหนักรู้ท่ามกลางสวนสาธารณะเขียวชอุ่ม เดินออกจากคอนโดก็เจอรถไฟฟ้ามาทุก 3 นาที ขึ้นรถแล้ว 15 นาทีก็ถึงที่ทำงานโดยไม่ต้องลุ้นรถติด แวะตลาดชุมชนตอนเย็นมีทั้งดนตรีสด อาหารท้องถิ่น และงานคราฟต์จากเพื่อนบ้าน ผู้คนเดินไปมาหน้าตายิ้มแย้ม มีเวลานั่งชิลในสวนมากกว่านั่งเครียดอยู่บนทางด่วน ชีวิตแบบนี้ฟังดูดีจนแทบอยากย้ายบ้านเดี๋ยวนี้ แต่เมืองแบบนี้ไม่ได้โผล่มาจากอากาศ ไม่ได้เกิดจาก “มือที่มองไม่เห็น” ของกลไกตลาดเพียงอย่างเดียว และยังไม่ใช่ผลจากการตัดสินใจรายวันของนักพัฒนาสังหาฯ ที่ตื่นมาก็ประกาศ “วันนี้อยากสร้างห้างเพิ่มอีกหนึ่งห้าง” แล้วก็ลงมือเลย

ถ้าจะเปรียบเทียบ เมืองที่ไม่มีการวางแผนภาพรวม ก็เหมือนบ้านที่ต่อเติมไปเรื่อยตามอารมณ์ วันหนึ่งเห็นชุดครัวโปรโมชันก็ติดครัวก่อน ทั้งที่ยังไม่มีแบบบ้าน วันต่อมาชอบห้องนอนสไตล์มินิมอลก็ไปต่ออีกฝั่ง สุดท้ายห้องน้ำอยู่ชั้นสอง แต่บันไดดันไปโผล่อีกมุมหนึ่งของบ้าน ต้องปีนบันไดพาดขึ้นไปอาบน้ำทุกเช้า เมืองที่เติบโตแบบไร้ทิศทางก็มีลักษณะคล้ายกัน รถติด น้ำท่วม ขยะล้น เมืองกระจัดกระจาย ประชาชนงงว่าทำไมชีวิตประจำวันต้องเหนื่อยขนาดนี้ ทั้งหมดนี้ไม่ใช่ “เวรกรรม” แต่คือผลจากการขาดมุมมองแบบภาพใหญ่ที่มองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม พื้นที่ และผู้คน การวางแผนภาพรวมเพื่อพัฒนาภาคและเมืองจึงเป็นทั้งกระบวนการคิดและการลงมือทำที่ค่อนข้างจริงจัง แต่ก็ไม่จำเป็นต้องซีเรียสจนหมดรอยยิ้ม เพราะสุดท้ายแล้วมันคือการชวนทั้งเมืองมาช่วยกันออกแบบอนาคตที่อยากอยู่ด้วยกันเอง

ในศตวรรษที่ 21 ความท้าทายของเมืองและภูมิภาคไม่ได้มาแบบที่ละเรื่อง แต่มาแบบ “แพ็คเกจรวมทุกปัญหา” ประชากรเมืองเพิ่มขึ้นจนคาดว่า ภายในปี 2050 จะมีคนเกือบสามในสี่ของโลกอาศัยอยู่ในเมือง เมืองจึงไม่ใช่แค่ที่อยู่ แต่กลายเป็น “เวทีหลัก” ของเศรษฐกิจ การเมือง และวิถีชีวิตของมนุษยชาติไปแล้ว ขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็ไม่ได้รอให้เราเตรียมตัวให้พร้อม มหานครริมชายฝั่งต้องลุ้นระดับน้ำทะเล ระบบนิเวศถูกกดดันจากการใช้ทรัพยากรเกินขนาด เมืองต้องคิดเรื่องความยืดหยุ่นมากกว่าความสวยงามอย่างเดียว

เทคโนโลยีใหม่ๆ อย่างปัญญาประดิษฐ์ ระบบอัตโนมัติ หุ่นยนต์ และแพลตฟอร์มดิจิทัล ก็เข้ามาเปลี่ยนทั้งรูปแบบการทำงาน การเดินทาง และการใช้ชีวิตในเมือง งานหลายประเภทหายไป งานใหม่เกิดขึ้น ทักษะที่ต้องการเปลี่ยนเร็วกว่าแผนการศึกษา ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและ

สังคมในหลายประเทศยิ่งลึกซึ้งขึ้น บางเมืองเหมือนมีสองโลกซ้อนกัน คือโลกของคนเข้าถึงโอกาส และโลกของคนที่ต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด ส่วนโรคระบาดอย่าง COVID-19 ก็สาธิตให้เห็นแบบไม่ต้องมีสโลว์ว่า “ความไม่แน่นอน” สามารถเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาเมืองและภูมิภาคได้ ในเวลาไม่นาน จากเมืองที่เคยเน้นการเดินทางข้ามประเทศ กลายเป็นเมืองที่ต้องคิดใหม่เรื่อง พื้นที่สาธารณะ การทำงานที่บ้าน และระบบสุขภาพภายในชุมชน

ความท้าทายแบบนี้จัดการไม่ได้ด้วยการมองด้านใดด้านหนึ่งแยกขาดจากกัน ปล่อยให้กลไกตลาดทำงานเพียงอย่างเดียวก็ได้เมืองที่เติบโตเร็วแต่เหลื่อมล้ำและเปราะบาง พึงอำนาจรัฐสั่งการจากบนลงล่างอย่างเดียวก็เสี่ยงกลายเป็นแผนสวยบนกระดาษที่คนข้างล่างไม่ได้รู้สึกเป็นเจ้าของ ส่วนการมีส่วนร่วมที่ไร้กรอบชัดเจนก็อาจกลายเป็นเวทีระบายนามณ์มากกว่ากระบวนการออกแบบอนาคตร่วมกัน สิ่งที่สำคัญคือมุมมองแบบ “ภาพใหญ่” ที่เห็นความเชื่อมโยงของมิติต่างๆ เข้าใจว่าการขยับอะไรจุดหนึ่งย่อมส่งผลต่ออีกหลายจุดเหมือนโดมิโน และสามารถสร้างสมดุลระหว่างความต้องการที่บางครั้งก็เดินคนละทิศกัน นี่แหละคือ “แก่น” ของการวางแผนภาพรวมเพื่อพัฒนาภาคและเมือง

การวางแผนภาพรวมคืออะไร และทำไมจึงสำคัญ

การวางแผนภาพรวมไม่ใช่พิธีกรรมผลิตเอกสารหนาๆ เพื่อวางสวยๆ บนชั้น ไม่ใช่การจ้างที่ปรึกษามาวาดภาพเมืองอนาคตสุดล้ำที่ไม่มีใครรู้ว่าจะเริ่มลงมือจากตรงไหน และก็ไม่ใช่การคัดลอกสูตรสำเร็จจากตำราต่างประเทศแล้วแปะใส่บริบทไทยโดยคิดว่า “ก็เมืองก็คือเมืองเหมือนกันแหละ” ในทางกลับกัน การวางแผนภาพรวมคือกระบวนการที่ช่วยให้สังคมได้หยุดมาคิดอย่างเป็นระบบ ว่าอนาคตเมืองและภูมิภาคที่อยากเห็นหน้าตาเป็นอย่างไร สถานการณ์ปัจจุบันกำลังอยู่ตรงไหน ช่องว่างและจุดเสี่ยงคืออะไร และจะออกแบบเส้นทางกับกลยุทธ์อย่างไรให้เดินไปถึงเป้าหมายนั้นแบบไม่หมดแรงกลางทาง

กระบวนการนี้ยังต้องดึงเอาทรัพยากร ความรู้ และความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายฝ่าย ตั้งแต่นักวางแผน ข้าราชการ ภาคธุรกิจ ชุมชนท้องถิ่น ไปจนถึงคนธรรมดาที่ใช้ชีวิตในพื้นที่ทุกวัน หากมองให้สนุก การวางแผนภาพรวมก็เหมือนการทำอาหารหม้อใหญ่เลี้ยงทั้งเมือง ถ้าปล่อยให้เชฟคนเดียวตัดสินใจโดยไม่ถามคนกินเลย สุดท้ายอาจได้เมนูเผ็ดจัดที่คนครึ่งเมืองกินไม่ได้ แต่ถ้าให้คนทั้งเมืองช่วยกันเทเครื่องปรุงลงหม้อโดยไม่มีสูตร ก็เสี่ยงกลายเป็นแกงประหลาดที่ไม่มีใครกล้าชิม การวางแผนภาพรวมจึงพยายามผสม “ความเป็นระบบ” ของสูตรอาหาร กับ “ความหลากหลายของรสชาติ” ที่มาจากผู้คนในพื้นที่

คำว่า “ภาพรวม” หรือ “comprehensive” ในที่นี้มีความหมายหลายชั้น ชั้นแรกคือความครอบคลุมทางมิติ แผนไม่ได้มองเฉพาะเศรษฐกิจหรือโครงสร้างพื้นฐาน แต่มองไปพร้อมกันถึงมิติทางสังคม สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และการเมืองการปกครอง ลองจินตนาการว่าถ้าคิดแต่จะดึงดูดการลงทุนเข้าเมือง โดยไม่คิดเรื่องคุณภาพอากาศ คุณภาพชีวิต หรือพื้นที่สีเขียว เมืองอาจได้ GDP สูงขึ้น แต่ประชาชนต้องพยายาตามกับหน้ากาก N95 เป็นของประจำตัว

ชั้นที่สองคือความครอบคลุมทางภูมิศาสตร์ เมืองหรือภาคหนึ่งไม่ได้ลอยอยู่กลางอากาศ แต่เชื่อมโยงกับพื้นที่รอบข้าง ภูมิภาค ประเทศเพื่อนบ้าน และเศรษฐกิจโลก การวางแผนแบบตัดพื้นที่เป้าหมายให้เป็นเกาะโดดๆ จึงไม่ต่างจากการออกแบบระบบขนส่งในเขตใจกลางเมือง โดยไม่สนใจเลยว่าคนส่วนใหญ่เริ่มต้นการเดินทางจากชานเมืองหรือจากจังหวัดข้างเคียง ชั้นที่สามคือความครอบคลุมทางเวลา ที่ต้องคิดทั้งระยะสั้น กลาง ยาว รู้ว่าบางอย่างต้องแก้วันนี้ บางอย่างต้องลงทุนเพื่อผลลัพธ์อีกหลายสิบปีข้างหน้า และต้องมีพื้นที่ให้แผนปรับตัวได้เมื่อโลกเปลี่ยนเร็วกว่าที่คิด

ชั้นสุดท้ายคือความครอบคลุมทางผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เมืองและภาคไม่ได้เป็นของใครคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นของคนที่อยู่ ใช้ และได้รับผลกระทบจากมันทั้งหมด การวางแผนภาพรวมจึงพยายามเปิดให้กลุ่มต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคต ไม่ใช่ปล่อยให้ผู้เชี่ยวชาญหรือนักการเมืองไม่กี่คนมานั่งคุยกันในห้องประชุมแอร์เย็นๆ แล้วออกมาบอกชาวบ้านว่า “แผนเสร็จแล้วนะครับ ขอความร่วมมือด้วย”

เหตุใดการวางแผนภาพรวมจึงสำคัญ? เพราะโลกปัจจุบันเต็มไปด้วย “ผลกระทบลูกโซ่” ที่คาดเดายาก การสร้างถนนใหม่เส้นหนึ่งอาจช่วยระบายการจราจรในระยะสั้น แต่อาจกระตุ้นให้เมืองขยายตัวแบบกระจัดกระจาย (urban sprawl) รถส่วนตัวเพิ่มขึ้น การใช้พลังงานและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกรุนแรงขึ้น การดึงดูดโรงงานเข้ามาในภูมิภาคช่วยสร้างงาน แต่ถ้าไม่คิดเรื่องสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตตั้งแต่ต้น ก็อาจสร้างมลพิษ เพิ่มความเหลื่อมล้ำ และกดดันชุมชนเดิมให้ออกจากพื้นที่ ปัญหาแบบนี้มักถูกเรียกว่า “wicked problems” หรือปัญหาซับซ้อนที่ไม่มีคำตอบเดียวถูกต้องจบในครั้งเดียว

การวางแผนภาพรวมจึงเปรียบเสมือนการมีกล้องมุมกว้างและแผนที่ในมือ ช่วยให้เห็นความเชื่อมโยง คาดการณ์ผลกระทบ สร้างสมดุลระหว่างเป้าหมายที่บางครั้งก็สวนทางกัน เช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกับการ

รักษาอัตลักษณ์ชุมชน แม้จะไม่สามารถรับประกันความสำเร็จได้ 100% แต่ก็ช่วยเพิ่มโอกาสให้เมืองและภูมิภาคเดินหน้าได้อย่างยั่งยืนขึ้น และลดโอกาสสร้างปัญหาใหม่แบบไม่ได้ตั้งใจ

จากแบบแผนสู่กระบวนการ: วิวัฒนาการของการวางแผน

มนุษย์ไม่ได้เพิ่งมาคิดเรื่องการวางแผนเมืองเมื่อมีโปรแกรม GIS หรือคำว่า “smart city” เมืองโบราณทั้งในโลกตะวันตกและตะวันออกต่างก็มีตรรกะเรื่องพื้นที่ของตนเอง ตั้งแต่เมืองโรมันที่วางแผนถนนและระบบชลประทานอย่างเป็นระเบียบ ไปจนถึงเมืองในอารยธรรมตะวันออกที่ผังเมืองผูกพันกับความเชื่อ ศาสนา และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพียงแต่การวางแผนในความหมาย “สมัยใหม่” ที่มีแบบแผน ขั้นตอน และทฤษฎีรองรับชัดเจน เริ่มชัดหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม เมื่อเมืองเติบโตเร็วเกินกว่าที่สัญชาตญาณและสามัญสำนึกจะรับมือไหว

ในทศวรรษ 1950–1960 แนวคิดหลักคือการวางแผนเชิงเหตุผล (Rational Planning) ที่เชื่อว่าหากรวบรวมข้อมูลได้ครบ วิเคราะห์อย่างเป็นระบบ แล้วค่อยๆ เปรียบเทียบทางเลือก ก็จะสามารถหาคำตอบที่ “ดีที่สุด” ได้ราวกับแก้โจทย์วิทยาศาสตร์ใหญ่ๆ เมืองจึงถูกมองเหมือนเครื่องจักรที่ประกอบจากชิ้นส่วนต่างๆ และนักวางแผนก็ทำหน้าที่คล้ายวิศวกรที่คอยออกแบบให้ทุกชิ้นทำงานสอดคล้องกัน โครงการใหญ่ๆ อย่าง Tennessee Valley Authority (TVA) มักสะท้อนมุมมองรัฐรวมศูนย์ที่เชื่อใน “คำตอบที่เหมาะสมที่สุด” เพียงคำตอบเดียว

อย่างไรก็ดี เมื่อเจอโลกจริงที่เต็มไปด้วยความหลากหลายและความไม่แน่นอน แนวคิดเชิงเหตุผลแบบตรงไปตรงมานี้ก็ถูกวิพากษ์ว่าเรียบง่ายเกินไป เหมือนพยายามใช้คู่มือการซ่อมเครื่องยนต์มาอธิบายพฤติกรรมมนุษย์ที่ทั้งดื้อ ทั้งเปลี่ยนใจง่าย แล้วยังมีการเมืองและอำนาจเข้ามาเกี่ยวอีกต่างหาก ช่วงทศวรรษ 1970–1980 จึงเกิดแนวคิดการวางแผนแบบมีส่วนร่วม (Advocacy Planning) ที่ตั้งคำถามสำคัญว่า แผนที่ดีเป็นเหตุเป็นผลสวยงามนั้น แท้จริงแล้วสะท้อนประโยชน์ของใครกันแน่ นักวางแผนอย่าง Paul Davidoff เสนอว่านักวางแผนควรทำหน้าที่เป็น “ผู้แทนเสียง” ของกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มชายขอบ คนตัวเล็กตัวน้อย ที่มักไม่มีที่นั่งอยู่ในห้องประชุม ทำให้ประเด็นความเท่าเทียม (equity) และการมีส่วนร่วม (participation) ถูกดันขึ้นมาอยู่แถวหน้าเวที

ทศวรรษ 1980–1990 แนวคิดการวางแผนเชิงการสื่อสาร (Communicative Planning) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากงานของ Jürgen Habermas, John Forester และ Patsy Healey เน้นว่าการวางแผนคือกระบวนการสื่อสารและเจรจาระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีมุมมองผลประโยชน์ และประสบการณ์ต่างกัน แทนที่จะมองหาคำตอบที่ “ถูกต้อง” เพียงคำตอบเดียว

เป้าหมายของกระบวนการวางแผนจึงกลายเป็นการสร้างเวทีสนทนาที่เท่าเทียม โปร่งใส และเปิดพื้นที่ให้เหตุผลหลากหลายแบบมาเจอกันอย่างตรงไปตรงมา ในมุมหนึ่ง นักวางแผนยุคนี้จึงต้องเป็นทั้งนักวิเคราะห์ข้อมูลและ “พิธีกรเวทีดีเบต” ที่ทำให้คนต่างกลุ่มสามารถคุยกันได้โดยไม่เดินออกจากห้องประชุมไปคนละประตู

เมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 โลกไม่เพียงซับซ้อนขึ้น แต่ยังเปลี่ยนเร็วขึ้นกว่าเดิมหลายเท่า การวางแผนเมืองและภูมิภาคจึงต้องตอบสนองต่อความท้าทายใหม่ ทั้งเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การพัฒนาที่ยั่งยืน การเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจดิจิทัล และรูปแบบเมืองใหม่ๆ เช่น เมือง 15 นาที แนวคิดการวางแผนเชิงปรับตัว (Adaptive Planning) จึงเน้นให้แผน “ยืดหยุ่น” และ “เรียนรู้ได้” ตั้งอยู่บนหลักการทดลอง ปรับเปลี่ยน และสะท้อนกลับอย่างต่อเนื่อง ไม่ได้มองแผนเป็นเอกสารศักดิ์สิทธิ์ที่เขียนเสร็จแล้วต้องห้ามแก้ไข ขนานไปกับนั้น แนวคิดการวางแผนเชิงยั่งยืน (Sustainable Planning) ก็เน้นการสร้างสมดุลระหว่างมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ภายใต้กรอบ Triple Bottom Line และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ที่กลายเป็นเหมือน “เข็มทิศร่วม” ให้เมืองและภูมิภาคทั่วโลก

ประเทศไทยกับการวางแผนภาพรวม: กรณี EEC

ประเทศไทยมีประสบการณ์การวางแผนพัฒนาระดับชาติมายาวนาน ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกในปี 2504 เป็นต้นมา แต่หนึ่งในตัวอย่างที่ชัดและซับซ้อนที่สุดของการวางแผนเชิงพื้นที่แบบภาพรวมในยุคหลัง คือโครงการระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือ Eastern Economic Corridor (EEC)

EEC ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง รวม 30 อำเภอ พื้นที่กว่า 13,000 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรราว 6.3 ล้านคนในปี 2564 เป้าหมายหลักของ EEC ไม่ใช่แค่ “ทำให้โตขึ้นนิดหน่อย” แต่ตั้งเป้ายกระดับ GDP per capita ให้ถึงประมาณ 20,000 ดอลลาร์สหรัฐภายในปี 2580 ผ่านการพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมายตามนโยบาย S-Curve การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น ท่าเรือน้ำลึก สนามบิน รถไฟความเร็วสูง และการพัฒนาเมืองใหม่กับพื้นที่นวัตกรรมที่หวังจะกลายเป็นแม่เหล็กดึงดูดการลงทุน เทคโนโลยี และคนเก่งจากทั่วโลก

อย่างไรก็ตาม EEC ไม่ได้วางตัวเองเป็น “เครื่องจักรผลิต GDP” อย่างเดียว โครงการพยายามอิงแนวคิด Triple Bottom Line เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ผ่านกลไกการมีส่วนร่วม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

และการใช้เครื่องมือวิเคราะห์อย่าง SWOT, Gap Analysis และ Balanced Scorecard มาออกแบบยุทธศาสตร์และติดตามความคืบหน้า หากมองด้วยสายตานักวางแผน EEC จึงเป็นเหมือน “ห้องทดลองขนาดใหญ่” ที่พยายามผสมผสานเครื่องมือวางแผนสมัยใหม่เข้ากับภูมิทัศน์จริงของภาคตะวันออก

ที่สำคัญ EEC มองตนเองเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายภูมิภาคและโลก ไม่ใช่พื้นที่โดดเดี่ยวกลางแผนที่ การเชื่อมโยงกับกลุ่มน้ำโขง (GMS) ประเทศ CLMV ความริเริ่ม Belt and Road Initiative (BRI) ตลอดจนกรอบความร่วมมืออย่าง ASEAN และ RCEP สะท้อนวิถีคิดแบบเครือข่าย (Network Thinking) อย่างชัดเจน พูดแบบง่ายๆ คือ EEC ไม่ได้ถามแค่ว่า “พัฒนาตัวเองอย่างไร” แต่ถามต่อว่า “เราจะเชื่อมต่อกับใคร และอยากเป็นปมสำคัญแบบไหนในเครือข่ายภูมิภาค”

แน่นอนว่าเส้นทางของ EEC ไม่ได้โรยด้วยกลีบกุหลาบ โครงการต้องเผชิญทั้งข้อจำกัดและคำวิพากษ์ ตั้งแต่ประเด็นความเหลื่อมล้ำที่มีแนวโน้มสูงขึ้นในบางช่วง ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนดั้งเดิม ความล่าช้าของโครงการขนาดใหญ่ ไปจนถึงแรงกระแทกจากปัจจัยภายนอก เช่น COVID-19 ที่ทำให้ต้องทบทวนสมมติฐานหลายอย่าง ประสบการณ์เหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า “การวางแผนภาพรวม” ไม่ใช่เครื่องรับประกันความสำเร็จอัตโนมัติ แต่เป็นกรอบคิดและกระบวนการที่ต้องพึ่งการติดตามประเมินผล การปรับตัว และการเรียนรู้เชิงระบบอย่างต่อเนื่อง

วัตถุประสงค์ของหนังสือเล่มนี้

หนังสือเล่มนี้มีเป้าหมายหลักสามประการ ที่มุ่งไปที่ “ความเข้าใจเชิงลึกและการประยุกต์ใช้” มากกว่าการท่องจำทฤษฎีหรือการลอกแบบตัวอย่างสำเร็จรูป

ประการแรก เพื่อสร้างความเข้าใจอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับการวางแผนภาพรวม ตั้งแต่ความหมาย ความสำคัญ วิวัฒนาการทางความคิด หลักการสำคัญ ไปจนถึงกระบวนการและเครื่องมือที่ใช้ หนังสือจะเริ่มจากฐานความรู้ที่ผู้อ่านทั่วไปเข้าถึงได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นนักวางแผนมืออาชีพมาก่อน แล้วค่อยๆ พาเข้าสู่รายละเอียดที่ซับซ้อนขึ้น โดยเน้นให้เข้าใจจริงว่ากรอบคิดและเครื่องมือเหล่านี้ทำงานอย่างไร มีข้อจำกัดแบบไหน เหมาะหรือไม่เหมาะกับสถานการณ์ประเภทใด และควรใช้คู่กับสามัญสำนึกหรือข้อมูลเสริมอะไรบ้าง

ประการที่สอง เพื่อใช้กรณีศึกษา EEC เป็น “กระจกสะท้อน” ให้เรียนรู้จากการปฏิบัติจริง การอ่านทฤษฎีเพียงอย่างเดียวมักตอบไม่ได้ว่าทฤษฎีเหล่านั้นใช้ได้จริงแค่ไหน พอเจอข้อจำกัดเชิง

การเมือง เศรษฐกิจ หรือสิ่งที่แล้วหน้าตาจะเปลี่ยนไปอย่างไร เมื่อมองดูว่าหลักการและเครื่องมือถูกนำไปใช้ในบริบทไทยอย่างไร สำเร็จหรือสะดุดตรงไหน และต้องปรับตัวอย่างไรเมื่อต้องเจอความไม่แน่นอน ผู้อ่านจะได้บทเรียนที่ “มีเลือดมีเนื้อ” มากกว่าการอ่านทฤษฎีใดๆ

ประการที่สาม เพื่อส่งเสริมการคิดเชิงวิพากษ์และการประยุกต์ใช้ให้เหมาะกับบริบท หนังสือเล่มนี้ไม่ได้ตั้งใจเสนอว่า EEC คือแบบอย่างสมบูรณ์แบบ หรือว่าการวางแผนภาพรวมคือคำตอบเดียวของทุกปัญหา ตรงกันข้าม หนังสือชวนให้อ่านเข้าใจหลักการ มองเห็นข้อดี-ข้อจำกัดของแต่ละแนวคิด จับตาสมมติฐานที่มักถูกกลบไว้ และฝึกตั้งคำถามต่อ “ความจริงชุดสำเร็จรูป” เพื่อให้สามารถออกแบบวิธีประยุกต์ใช้ที่เข้ากับบริบทของตนเองได้อย่างเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นเมืองใหญ่ ภูมิภาคที่กำลังเปลี่ยนผ่าน หรือชุมชนท้องถิ่นที่กำลังเผชิญแรงกดดันใหม่ๆ

โครงสร้างของหนังสือ: จากกรอบคิดสู่กล่องเครื่องมือและสนามจริง

หนังสือเล่มนี้ออกแบบให้เป็น “เส้นทางการเรียนรู้” จากแนวคิดพื้นฐานไปสู่การลงมือใช้เครื่องมือในกรณีจริง โดยพยายามไม่เริ่มต้นจากทฤษฎีล้วนๆ แต่เริ่มจากคำถามและความท้าทายในโลกจริง แล้วค่อยดึงกรอบคิดและเครื่องมือเข้ามาช่วยตอบ

บทที่ 1 ว่าด้วยรากฐานของการวางแผนภาพรวม ว่ามันคืออะไร แตกต่างจากการวางแผนแบบอื่นอย่างไร วิวัฒนาการทางความคิดเดินทางมาอย่างไร และหลักการสำคัญที่ควรยึดถือคืออะไร เพื่อให้เห็น “ภาพใหญ่” ของสนามการวางแผนร่วมสมัย และเข้าใจว่าทำไมแนวทางแผนยุคใหม่ถึงพูดถึงทั้ง rational, advocacy, communicative, adaptive และ sustainable ในประโยคเดียวกันได้อย่างไม่เคอะเขิน

บทที่ 2 เน้นกระบวนการวางแผนภาพรวม ตั้งแต่การวิเคราะห์สถานการณ์และบริบท การกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมาย การออกแบบกลยุทธ์ ไปจนถึงการนำไปปฏิบัติและการติดตามประเมินผล ทำให้เห็นว่าการวางแผนไม่ใช่งานเขียนเอกสารครั้งเดียวจบ แต่เป็นกระบวนการที่มี feedback loop ต่อเนื่อง ซึ่งต้องพร้อมรับข้อมูลใหม่ การเปลี่ยนแปลงนโยบาย และเหตุการณ์ไม่คาดคิดอยู่ตลอดเวลา

บทที่ 3-5 เจาะลึกไปยังเครื่องมือสำคัญ ได้แก่ Gap Analysis, SWOT Analysis และ Balanced Scorecard อธิบายทั้งหลักคิด วิธีใช้ ข้อควรระวัง และตัวอย่างการประยุกต์ โดยเชื่อมโยงเข้ากับกรณี EEC และกรณีอื่นที่เหมาะสม เพื่อให้เครื่องมือเหล่านี้ไม่ใช่แค่ “สูตรบนกระดาษ” แต่กลายเป็นของที่ใช้ได้จริง ทั้งในห้องประชุมเชิงนโยบายและในพื้นที่ปฏิบัติการ

บทที่ 6 ว่าด้วยการบูรณาการเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เข้ากับการวางแผนภาพรวมชี้ให้เห็นว่า SDGs สามารถใช้เป็นเลนส์ช่วยมองความเชื่อมโยงระหว่างมิติต่างๆ และเป็นเข็มทิศสำหรับสร้างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมได้อย่างไร โดยไม่ทำให้แผนกลายเป็นเพียง “รายการเช็กระบบ 17 ข้อ”

บทที่ 7 เป็นกรณีศึกษา EEC อย่างละเอียด ตั้งแต่บริบท จุดกำเนิด ความท้าทาย กระบวนการวางแผน เครื่องมือและกลยุทธ์ที่ใช้ ผลลัพธ์ ปัญหา และบทเรียนสำคัญ เพื่อให้เห็นว่าทฤษฎีและเครื่องมือจากบทก่อนหน้าเมื่อนำมาปะทะกับ “โลกจริง” แล้วหน้าตาจะเปลี่ยนไปอย่างไร อะไรที่ได้ผล อะไรที่ต้องเรียนรู้ใหม่

บทที่ 8 มองไปข้างหน้าต่ออนาคตของการวางแผนภาพรวม ทั้งบทบาทของเทคโนโลยีใหม่ เช่น AI, Big Data, GIS และ Digital Twin รวมถึงความท้าทายใหม่อย่างการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความเหลื่อมล้ำรูปแบบใหม่ และการเปลี่ยนแปลงเชิงเทคโนโลยีที่รวดเร็วจนบางครั้งแผนยังเขียนไม่เสร็จ โปรเจกต์ก็เปลี่ยนไปแล้ว พร้อมชวนคิดว่านักวางแผนยุคใหม่ควรเตรียมตัวอย่างไรทั้งในมิติทักษะและมิติทัศนคติ

ใครจะได้อะไรจากหนังสือเล่มนี้

หากคุณเป็นนักศึกษา หนังสือเล่มนี้จะช่วยให้เห็นโครงสร้างความคิดของการวางแผนภาพรวมอย่างเป็นระบบ ไม่ใช่แค่จำชื่อทฤษฎีและเครื่องมือได้ แต่เข้าใจว่ามันเชื่อมโยงกันอย่างไร และสะท้อนมุมมองเรื่องอำนาจ ความยุติธรรม และความยั่งยืนอย่างไรไปพร้อมกัน นอกจากนี้ตัวอย่างจากกรณี EEC จะช่วยให้เห็นภาพชัดขึ้นว่าเนื้อหาที่เรียนในชั้นเรียนสามารถแปลงร่างไปอยู่ในแผนพัฒนา นโยบาย และโครงการจริงได้อย่างไร

หากคุณเป็นนักวางแผนหรือผู้ปฏิบัติงาน หนังสือจะช่วยทบทวนฐานคิด เติมเครื่องมือใหม่ และเสนอกรณีศึกษา EEC ให้ใช้เป็นจุดอ้างอิงในการคิดเชื่อมกับงานของตนเอง โดยเฉพาะในมิติการใช้เครื่องมือวิเคราะห์อย่างมีวิจารณญาณ ไม่ใช่หยิบ SWOT หรือ Gap Analysis มาใช้แบบ “ทำเพราะเขาให้ทำ” แต่เข้าใจด้วยว่าคำถามที่ถูกต้องคืออะไร ข้อมูลที่ควรใช้มีแบบไหน และข้อจำกัดของแต่ละเครื่องมืออยู่ตรงไหน

หากคุณเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหาร หนังสือจะช่วยให้เห็นภาพรวมของระบบการวางแผน เห็นความเชื่อมโยงระหว่างเครื่องมือ กระบวนการ และโครงสร้างสถาบัน ช่วยให้การ

ตัดสินใจเชิงนโยบายตั้งอยู่บนฐานข้อมูล การคิดเชิงระบบ และความเข้าใจพลวัตเชิงพื้นที่มากขึ้น แทนที่จะต้องตัดสินใจบนกองเอกสารและสไลด์ที่ดีแต่ไม่เชื่อมเข้าหากัน

และหากคุณเป็นผู้สนใจทั่วไป หนังสือเล่มนี้อาจช่วยเปิดอีกมุมมองหนึ่งของเมืองและภูมิภาค ทำให้เห็นว่าถนน อาคาร สวนสาธารณะ หรือระบบขนส่งที่คุ้นตา ล้วนเป็นผลจากชุดการตัดสินใจในการวางแผน (หรือการไม่วางแผน) บางอย่างในอดีต และคุณเองก็สามารถเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนั้นได้ ไม่ว่าผ่านบทบาทพลเมือง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คนทำงานภาคประชาสังคม หรือแม้กระทั่งผู้สังเกตการณ์ที่ตั้งคำถามอย่างช่างสงสัย

การวางแผนในฐานะศาสตร์และศิลป์

ท้ายที่สุด การวางแผนภาพรวมเพื่อพัฒนาภาคและเมืองไม่ใช่วิทยาศาสตร์ที่มีสูตรตายตัวให้กดเครื่องคิดเลขแล้วได้คำตอบออกมาทันที หากเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ที่ต้องผสมผสานความรู้ทางวิชาการ ประสบการณ์ปฏิบัติ ความคิดสร้างสรรค์ และความเข้าใจบริบทท้องถิ่นอย่างลึกซึ้ง ไม่มีเครื่องมือใดตอบทุกปัญหาได้ครบ และไม่มีแผนใดสมบูรณ์แบบแบบไม่ต้องแก้อีก

สิ่งที่เราคือหลักการที่ช่วยชี้ทิศทาง กล่องเครื่องมือที่ช่วยวิเคราะห์และออกแบบ กรณศึกษาที่เปิดพื้นที่ให้เรียนรู้จากความสำเร็จและความผิดพลาด และการคิดเชิงวิพากษ์ที่ทำให้เรากลับมาทบทวนสมมติฐานของตัวเองอยู่เสมอ หนังสือเล่มนี้จึงอยากชวนผู้อ่านสำรวจโลกของการวางแผนภาพรวม ตั้งคำถาม ทดลองคิด และลองประยุกต์ใช้กับบริบทของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นเมืองที่อาศัยอยู่ หรือภูมิภาคที่เราผูกพัน

ในโลกศตวรรษที่ 21 นักวางแผนไม่อาจเป็นเพียงผู้เชี่ยวชาญเชิงเทคนิคที่เก่งโปรแกรมและสูตรคำนวณเท่านั้น แต่ต้องเป็นผู้ที่มองเห็นความเชื่อมโยง รับฟังเสียงที่หลากหลาย คิดอนาคตอย่างสร้างสรรค์ และพร้อมปรับเปลี่ยนเมื่อบริบทเปลี่ยนไป บางครั้งอาจต้องเป็นทั้งนักวิเคราะห์ ข้อมูล นักเล่าเรื่อง คนกลางไกล่เกลี่ย และผู้ประสานงานในคนๆ เดียว ความหวังคือ เมื่อปิดหนังสือเล่มนี้ ผู้อ่านจะได้ทั้งความรู้ ทักษะ และมุมมองชุดใหม่ในการมองเมืองและภูมิภาค และพร้อมจะมีส่วนร่วมในการสร้างอนาคตที่ดีกว่าสำหรับชุมชนและสังคมของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นบทบาทเล็กหรือใหญ่ก็ตาม

บทที่ 1

รากฐานและแนวคิดของการวางแผนภาพรวม

การวางแผนภาพรวม ถ้าจะเล่าแบบให้เห็นภาพ ก็คือทั้งศาสตร์และศิลป์ของการออกแบบอนาคต ของเมืองและภูมิภาค ก่อนที่อนาคตนั้นจะถาโถมมาหาเราเองแบบไร้ทิศทาง คล้ายๆ การวางแผนชีวิต แต่ในสเกลที่ใหญ่กว่ามาก และมีคนเล่นในเกมนี้เป็นหลักล้านแทนที่จะเป็นแค่ตัวเราเอง เมืองที่ไม่ได้รับการวางแผนก็เหมือนห้องเก็บของที่เริ่มจากการวางของไม่กี่ยื่นอย่างเป็นระเบียบ แล้วจบลงด้วยการโยนทุกอย่างกองรวมกัน เพราะ “ยังไม่ว่างจัด” ผลลัพธ์คือสุดท้ายไม่มีใครรู้แล้วว่าของสำคัญวางอยู่ตรงไหน ในศตวรรษที่ 21 ที่รถบนถนนเพิ่มขึ้นเร็วกว่ารถไฟ และราคาที่ดินวิ่งแซงรายได้ประชาชน การวางแผนภาพรวมจึงไม่ใช่แค่การทำผังสวยๆ ติดผนังห้องประชุม แต่คือการตกลงร่วมกันว่า พื้นที่หนึ่งควรเดินทางไปทางไหน ใครควรได้อะไร ใครอาจเสียอะไร และเราจะจัดการให้การเปลี่ยนแปลงนั้น แฟร์ กับคนส่วนใหญ่ที่สุดเท่าที่เป็นไปได้

คำว่า ศิลปะและวิทยาศาสตร์ ไม่ได้เป็นเพียงคำสวยหรูในสไตล์เอกสารทางการ แต่สะท้อนสองหน้าตาของงานวางแผนที่อยู่ร่วมกันแบบเกือบบจะทะเลาะกันตลอดเวลา ด้านหนึ่ง นักวางแผนต้องคิดแบบวิศวกรหรือนักเศรษฐศาสตร์ ย่อยข้อมูลประชากร การใช้ที่ดิน เศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน ไปจนถึงความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ออกมาเป็นแบบจำลองตัวเลข และข้อจำกัดที่จับต้องได้ อีกด้านหนึ่ง ต้องคิดแบบคนทำหนังหรือคนเขียนนิยายเมือง คิดถึงวิถีชีวิตของผู้คนในอีก 20-30 ปีข้างหน้า เมืองที่เดินได้จริงโดยไม่ต้องพึ่งรถ เมืองที่เด็กไม่ต้องหอบกระเป่าเรียนฝารถติดชั่วโมงครึ่ง เมืองที่ผู้สูงอายุยังออกจากบ้านได้อย่างปลอดภัย แผนที่ดีจึงไม่ใช่แค่ “ถูกต้องเชิงเทคนิค” แต่ต้องเล่าเรื่องอนาคตได้ชัดเจนพอให้คนธรรมดาอ่านแล้ว “นึกออก” ว่าชีวิตตัวเองจะเปลี่ยนไปยังไง ถ้าเมืองเดินไปตามแผนนี้

หากย้อนไปดูประวัติศาสตร์การวางผังเมืองแบบสมัยใหม่ จะเห็นว่าความคิดเรื่อง การวางแผนภาพรวม ไม่ได้เกิดขึ้นจากการประชุมเชิงวิชาการในห้องปรับอากาศ แต่มาจากความโกลาหลจริงของเมืองอุตสาหกรรมยุโรปและอเมริกาในศตวรรษที่ 19 เมืองโตเร็วจากโรงงานและคนงาน แต่ระบบท่อ น้ำเสีย ที่อยู่อาศัย และพื้นที่สีเขียวโตตามไม่ทัน ผลคือโรคระบาด ไฟไหม้ใหญ่ และสลัมขนาดยักษ์ที่ทำให้ชนชั้นนำเริ่มตระหนักว่า ถ้าปล่อยให้เมืองเติบโตแบบ “ตามมีตามเกิด” สุดท้ายต้นทุนสังคมและเศรษฐกิจจะหนักกว่าการวางแผนเสียอีก ตั้งแต่ Haussmann ทำการรีโนเวตปารีสด้วยถนนตัดใหม่และสวนสาธารณะ ไปจนถึงเมืองสวน ของ Howard หรือการฟื้นฟูลอนดอนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ความพยายามเหล่านี้ล้วนบอกเล่าเรื่องเดียวกัน คือมนุษย์

ไม่เอายากยอมแพ้ให้เมืองโตไปตามแรงตลาดและอุบัติเหตุทางประวัติศาสตร์เพียงอย่างเดียว จึงเริ่มจริงจังกับการใช้ “แผน” เป็นเครื่องมือทดลองออกแบบเมืองในอนาคต

อย่างไรก็ตาม เมืองไม่ใช่แค่ถนน อาคาร หรือท่อระบายน้ำที่วิศวกรสามารถวาดในแบบแล้วสร้างตามได้ตรงเป๊ะ เมืองเป็นสนามของอำนาจ ผลประโยชน์ ความกลัว ความหวัง และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนที่หลากหลาย การจะขับ “ขึ้นส่วน” อะไรในเมืองหนึ่งขึ้นมักกระทบอีกหลายชั้นเสมอ การสร้างถนนสายใหม่อาจทำให้บางคนเดินทางสะดวกขึ้น แต่ก็อาจทำให้ชุมชนดั้งเดิมต้องย้ายออก หรือทำให้ราคาที่ดินพุ่งจนคนเดิมอยู่ไม่ไหว การทำสวนสาธารณะอาจเพิ่มคุณภาพชีวิต แต่ก็อาจกลายเป็นชนวนให้เกิด gentrification ถ้าไม่มีมาตรการรองรับ

ประวัติศาสตร์การพัฒนาเมืองเต็มไปด้วยตัวอย่างของ “แผนที่ตั้งใจดีแต่จบไม่สวย” ตั้งแต่การย้ายชุมชนเพื่อสร้างทางด่วนในหลายเมืองอเมริกา ไปจนถึงโครงการพัฒนาที่ดินที่ทำให้ชุมชนชายฝั่งหรือชุมชนริมคลองต้องถอยร่นไปอยู่ชายขอบ การวางแผนภาพรวมยุคใหม่จึงถูกบังคับให้ต้องเรียนรู้บทเรียนเหล่านี้อย่างจริงจัง และถามคำถามยากๆ ตั้งแต่ต้นว่า ใครมีสิทธิ์ออกแบบอนาคต ใครเปลี่ยนชีวิตคนอื่นด้วยปากกาได้ และจะทำไมอย่างใดให้กระบวนการวางแผนเปิดพื้นที่ให้เสียงของคนตัวเล็กตัวน้อยด้วย

เพราะโลกยุคนี้เต็มไปด้วยความไม่แน่นอน ตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจ วงจรเทคโนโลยีที่ล้นลง ไปจนถึงโรคระบาดและภัยพิบัติทางธรรมชาติ การวางแผนภาพรวมจึงต้องมีทั้งสายตาที่ยาวไกลและเข่าที่ย่อได้ ไม่ใช่แผนที่แข็งที่จอนเปลี่ยนอะไรไม่ได้เลยหลังจากประกาศใช้ ในอีกด้านหนึ่ง แผนต้องมี วิสัยทัศน์ระยะยาว พอจะเป็นเข็มทิศร่วมให้เมืองและภูมิภาคเดินไปในทิศทางที่คุ้มค่ากับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานหลายหมื่นล้านหรือโครงการเปลี่ยนโฉมเมืองที่ใช้เวลาเป็นสิบปี แต่อีกด้านหนึ่ง แผนก็ต้องเปิดช่องให้ปรับได้เมื่อเจอเหตุการณ์แบบ โควิด-19 หรือเทคโนโลยีใหม่ที่เปลี่ยนรูปแบบการทำงาน การเดินทาง และการใช้พื้นที่เมืองอย่างไม่เคยคาดคิดมาก่อน

ในโลกของการวางแผนสมัยใหม่ แนวคิดอย่าง scenario planning การทำแผนสำรองหลายแบบ การเตรียมเมืองให้ resilient หรือยืดหยุ่นต่อวิกฤต จึงได้รับความสำคัญควบคู่กับการวางแผนเพื่อความ “มั่นคงแน่นอน” ที่สังคมเคยให้ค่ามากในศตวรรษก่อน

บทนี้จึงชวนผู้อ่านออกเดินทางท่องรากฐานของการวางแผนภาพรวมไปพร้อมกัน ตั้งแต่ยุคที่การผังเมืองถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการควบคุมและแสดงอำนาจ ผ่านช่วงเวลาที่มีเมืองอุตสาหกรรมโตแบบไร้ระเบียบ จนต้องใช้การวางแผนเพื่อ “กู้วิกฤต” ต่อด้วยยุคของการลุกขึ้น